

El Leviathán postburocrático: una lectura de *Gobernanza y gestión pública* de Luis. F. Aguilar Villanueva¹

Adrián Acosta Silva²

Si hay algo que debemos reconocer al Dr. Luis F. Aguilar es su consistencia y enorme vitalidad intelectual, académica y profesional. En estos tres ámbitos, el autor del libro que ahora comentamos ha destacado con todos los merecimientos en el campo de las ciencias sociales en México y en América Latina. Desde sus dos volúmenes clásicos de *Weber: la idea de ciencia social*, hasta sus cuatro magníficos estudios introductorios a la monumental, *Antología de Políticas Públicas*, pasando por sus numerosas intervenciones en revistas y periódicos nacionales e internacionales, en aulas universitarias y en cátedras de postgrado, Don Luis se ha destacado por su rigor analítico, su escrupulosidad teórica y su meticulosidad técnico-metodológica, atributos infrecuentes entre los que se dedican a analizar los temas de ciencia social, administración pública o de la ciencia o filosofía política.

Espero no simplificar demasiado su trayectoria intelectual al afirmar que el Dr. Aguilar Villanueva ha transitado desde la filosofía política al análisis de la acción del gobierno, y de ahí hacia la elaboración de propuestas de intervención organizacional, es decir, del weberólogo brillante al contundente analista de políticas y de ahí al experto en *governance* y nueva gestión pública. Es un movimiento complejo que va del estudio de los principios y paradigmas clásicos de la acción política, la burocracia y la democracia, al experto en los problemas de la gestión, la gobernación tradicional y la nueva gobernanza de las sociedades complejas. Y en algún momento, estoy seguro que el Dr. Aguilar nos revelará –seguramente en su autobiografía–, las razones y motivaciones de esa aventura intelectual y profesional, aunque en buena parte de sus textos ofrece siempre

1 Con algunas modificaciones menores, éste es el texto leído en la presentación del libro *Gobernanza y gestión pública* (FCE, México, 2006, p. 500), de Luis F. Aguilar Villanueva. Feria Internacional del Libro, 27 de noviembre de 2006, Guadalajara, México.

2 Profesor investigador de la Universidad de Guadalajara, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente, es Jefe del Departamento de Políticas Públicas del CUCEA.



elementos para reconstruir esa interesante trayectoria vital. Su experiencia como asesor y consultor, como funcionario público y su trayectoria docente, su claridad y ordenamiento expositivo, explican también el tono de este libro, su capacidad en el tratamiento de conceptos pesados para transformarlos y utilizarlos como ágiles herramientas de soporte de sus argumentos.

“Al comienzo del siglo –escribe Aguilar en el primer párrafo de su *Introducción*– la administración pública se encuentra a la mitad de un largo y sinuoso camino, con unos tramos en reparación y otros en construcción. No han concluido todavía los trabajos de reforma institucional y administrativa para restaurar el desempeño eficaz del gobierno después de su desplome fiscal y político en las décadas finales del siglo XX y han debido ya emprenderse los trabajos de innovación institucional y gerencial que los gobiernos requieren para poder dar respuesta a las condiciones contemporáneas de la vida asociada, que se distinguen por la creciente diferenciación de la sociedad, la mayor autonomía de personas y sectores, la expansión de la economía global, la conectividad informática, la formación de regiones políticas y económicas, el terror y la persistencia de la pobreza y desigualdad en muchos países” (p. 11).

En estas líneas se sintetiza en mucho la justificación del libro y su perspectiva intelectual y emocional. Á partir de la célebre metáfora *beatle* –la referencia a *The Long and Winding Road*, siempre agradecerible por supuesto–, se anuncian las preocupaciones capitales que animan la escritura del texto, y revelan las motivaciones intelectuales, éticas y políticas del Dr. Aguilar. El libro se divide en 4 grandes apartados: “Gobernanza”, “Nueva Gestión Pública”, “Gestión Estratégica”, y “Gestión de calidad”, con un par de “Anexos” técnica y metodológicamente útiles para los interesados en desarrollar enfoques como se expone este libro (“Gestión estratégica en el sector privado”, y “Gestión de calidad”).

Luego de sintetizar desde las primeras páginas el origen y la trayectoria de este libro, Aguilar Villanueva sitúa como campo central de sus indagaciones y reflexiones el de la Administración Pública moderna, cuya problemática y universo de sentido es la gobernación, es decir “la (re)construcción de la capacidad de gobernar del gobierno y la fundación de los modos apropiados de gobernar en las condiciones sociales actuales de escasez, adversidad e incertidumbre” (p. 13). A partir de ahí (aunque no sólo de ahí), la argumentación del Dr. Aguilar descansa, a mi juicio, en cuatro aspectos fundamentales: A) en el análisis de la capacidad de administrar públicamente con eficacia y eficiencia en un contexto de exigencias democratizadoras pero también de calidad de la gestión pública; b) el origen y significado del movimiento denominado “Nueve gerencia pública” (NGP), y sus relaciones con el análisis de las políticas y la reforma del Estado en la fase postburocrática; c) la importancia del pensamiento y la acción estratégica gubernamental en el contexto de la gobernanza; y d) las

potencialidades conceptuales e instrumentales del enfoque de la NGP para el desempeño institucional y la coordinación de políticas.

A) La capacidad de administrar lo complejo: la gobernanza

En el primer capítulo del libro, el autor aborda los perfiles de la gobernación/gobernanza en los últimos años, forjados en un contexto actual y tendencial de “democracia pluralista y competitiva, de gobierno de leyes, con exigencias irrenunciables de estado fiscal riguroso y finanzas públicas ordenadas, frente a sectores diferenciados e independientes, frecuentemente capaces de autorregulación y hasta autosuficientes en varios campos de su vida personal y asociada” (p.36). A partir de esta intencionalidad, se construye en este capítulo un análisis puntual de la relación entre las palabras y las cosas que dio origen a conceptos como el de “governabilidad” de la democracia en los años setenta, y que luego dieron paso a la “invención” de una diferenciación conceptual importante con el término de gobernanza (*governance*). Y argumentará, y demostrará, cómo este último concepto integra y rebasa la antigua problemática de la (in)governabilidad, al colocar en el centro los problemas de la gestión y administración pública y no sólo del gobierno o del régimen político en general.

A partir de ahí, se construye un proceso de argumentación que distingue la tendencia dual de la administración pública moderna: su “naturaleza pública” y la “capacidad administrativa”. Ambas están en el origen de la preocupación por el tema de la calidad de la administración pública (distinto al énfasis en la cantidad o en el tamaño que domina las visiones tradicionales), que tiene que ver con lo que el autor denomina las “dos ces”: “calidad institucional” y “calidad gerencial”. Este lenguaje tiene su origen en el sector privado, pero luego pasa a formar parte del lenguaje público-gubernamental, debido, entre otros factores, a la incorporación del enfoque de la gobernanza como marco de significación de la acción pública.

“Gobernanza es un concepto bifronte. Por un lado, mira hacia el pasado oscuro de los gobiernos de la crisis y otras formas arcaicas de dirección social (caudillismo, patrimonialismo, intervencionismo), y marca su deslinde con esos modos gubernativos desastrosos. Por otro lado, mira hacia el futuro perfil de la sociedad, cuyo funcionamiento es modelado por la presencia de nuevos sujetos colectivos, más independientes e interdependientes en sus actividades, e indica entonces el nuevo modo de gobernar que se ha ido configurando obligadamente en ese nuevo contexto social” (80). En este contexto, se sugiere que la coordinación por redes, más que la dirección por individuos o agencias, constituye el corazón del concepto de (nueva) gobernanza. Una coordinación descentralizada, con actores múltiples, con responsabilidades, costos, beneficios y riesgos compartidos. Ante el fracaso o la insuficiencia de la gobernación o el

gobierno en solitario, hemos asistido a una (nueva) gobernación en colectivo, donde el estado, sus instituciones y agencias, deben interactuar con grupos de ciudadanos organizados, con franjas de privados interesados en temas específicos de la agenda pública.

B) La nueva gerencia pública.

Para el autor, la nueva gerencia pública –como concepto y movimiento teórico y técnico– significa el reconocimiento de las insuficiencias que la reforma de la administración pública que surgió como respuesta a la crisis fiscal del estado de los años setenta y ochenta, concentradas fundamentalmente en la reducción de sus aparatos y capacidades. La NGP se concentró no en el problema del tamaño o en la cantidad de recursos y acciones del gobierno, sino en el de las cualidades de los problemas de la acción pública, determinando la necesidad de definir “las dimensiones institucionales y políticas de la acción gubernativa” (p. 145).

La reforma de la gestión pública significa *“el cambio de las normas, las estructuras organizacionales y los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados reorienta hacia formas postburocráticas de organización dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública”* (p. 146).

Luego de hacer una revisión detallada del origen del movimiento de reforma administrativa que desarrolló cierta línea angloamericana hacia una reconceptualización de la teoría y la práctica de la gestión pública tradicional (lo que ocurrió desde finales de los 70 hasta entrados los años 80), en el texto se analizan varios momentos clave de la evolución del concepto y su adopción en varios de los países en desarrollo. Así, desde lo que denomina el “Consenso OCDE” (1995), en que se enfatizan los temas de desempeño y descentralización, hasta el Consenso de Santa Cruz (2003), en que se destaca el tema de la generación de consensos políticos y sociales en torno al nuevo paradigma de gestión pública. En esta parte hay, me parece, un material imprescindible para entender la trascendencia del movimiento de la nueva gerencia pública, de sus determinaciones contextuales y de sus impulsos intelectuales y políticos, pero también se encuentran elementos valiosos para comprender la forma en que una comunidad de políticas configura una orientación de políticas públicas, con impactos internacionales, regionales y locales.

C) La coordinación estratégica y la gobernanza.

Los problemas de coordinación y de cooperación que implican las tareas de gobierno han sido desde siempre intrínsecamente conflictivos. En la *Antígona*

de Sófocles (una de sus *Siete Tragedias Griegas*), por ejemplo, hay un diálogo entre Creonte y Hemón en torno a las dificultades de gobernar la *polis*, en la que Hemón recrimina a Creonte: “Sólo en un desierto podrás gobernar perfectamente en solitario”.³ Esta frase, me parece, ilumina muy bien los dilemas que tanto los gobernantes antiguos como los modernos tienen para conducir y coordinar las acciones de sociedades conflictivas y complejas. Esas legendarias dificultades para gobernar son el punto de partida para el desarrollo de una argumentación sólida sobre la necesidad de pasar de formas tradicionales de gobierno basadas en la planificación y el control, hacia formas estratégicas de conducción y dirección gubernamental.

“Gobernar –escribe Aguilar– comienza a dejar de ser equivalente a previsión, mando y control universal, a decisiones en las alturas, a controles verticales, y comienza también a admitir la necesidad y dificultad de formular propósitos claros de utilidad para su comunidad y a descubrir la conveniencia de construir avocaciones con actores sociales relevantes, ‘alianzas estratégicas’, para poder realizar las actividades de conducción que antes realizaban sin opugnaciones” (p. 241).

En esas circunstancias, la gobernanza es un concepto asociado a la coordinación estratégica (*concepto descentralizado de la dirección social*, señala Aguilar), y esos supone un esfuerzo por determinar actores y redes de coordinación sociopolítica, que permitan la formulación de nuevos arreglos institucionales que favorezcan la corresponsabilidad, la eficiencia y el impacto de las acciones públicas.

D) La NGP, el desempeño institucional y la implementación de políticas.

El cuarto elemento que me parece se destaca en este libro es la vinculación entre los componentes de la Nueva Gestión Pública, el desempeño de las instituciones y la implementación de las políticas. Al colocar el acento en el tema de la calidad de la gestión y en el razonamiento estratégico de las organizaciones gubernamentales (típicos de la NGP), se señala su poder de transformación en los perfiles del desempeño institucional, es decir, en adecuación de las reglas y normas de funcionamiento de las agencias gubernamentales y sus variadas formas organizativas, con relación a las demandas ciudadanas que en primera y última instancia determinan el quehacer gubernamental. Si la gobernanza es el modo preferente y tendencialmente dominante de coordinación entre gobierno y sociedad en un contexto democrático, es lógico entonces suponer que tanto

3 Citado por Bernard Crick, en *En defensa de la política*, (Tusquets, 2001, España), p. 21-22.

el diseño como la implementación de las políticas públicas tendrán en la NGP un nuevo marco de oportunidades y restricciones para verificar su consistencia técnica y su factibilidad política.

Ello implica colocar el énfasis en la manera en que los gobiernos nacionales y subnacionales construyen capacidades institucionales específicas para el desarrollo de nuevas formas de gestión de los problemas públicos, que van desde la definición de las agendas hasta la tramitación de los recursos, la organización e implementación de las acciones, y la evaluación de los resultados. Una “gestión de calidad” de esos procesos es el argumento central del razonamiento, pero, en un contexto en que se vive “el imperialismo conceptual y profesional de la calidad... se exige asimilar la gestión de la calidad con corrección y convencimiento y no incorporarla a la práctica administrativa por imposición o por precipitación de moda. “La calidad administrativa impuesta” –advierte el autor– “es un contrasentido” (319).

Gobernanza y Gestión Pública constituye un esfuerzo intelectual y académico por dotar de contenido teórico y práctico la discusión indudablemente actual sobre los problemas de la gestión gubernamental en contextos de reestructuración política, económica y social. Para quienes desean profundizar y conocer la discusión estrictamente teórica sobre los fundamentos, paradigmas y enfoques que sustenta el concepto de gobernanza y sus implicaciones en el movimiento del *New Public Management*, en un contexto de tendencias democratizadoras pero también de riesgos involutivos, el texto de Aguilar Villanueva será de una enorme utilidad para orientar y ubicar buena parte de la literatura disponible al respecto. Para aquellos que, por el contrario, se interesan más por los aspectos prácticos, instrumentales, de las nuevas formas de gestión pública, el mismo texto proporciona claves, orientaciones y formas para diseñar estrategias y proyectos para la transformación institucional. En todos los casos, la obra se constituirá, seguramente, no sólo como un referente ineludible para los estudiosos de los problemas de la administración pública mexicana o latinoamericana, sino también un texto de consulta obligada para los estudiantes universitarios de las disciplinas de ciencia política, administración, o economía. Este texto confirma a su autor como un referente obligado para entender una parte relevante de los problemas de la gobernabilidad y la gobernanza en el contexto mexicano, particularmente los que habitan esa zona de claroscuros dominada por las relaciones siempre complejas, siempre inestables, entre el gobierno, los ciudadanos y la democracia.