

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA, *Gobernanza y gestión pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006. 500 páginas.

Este libro es producto de muchos años de estudio, enseñanza y seguramente práctica de gestión pública. Se trata de una obra en la que se resumen largos años de meditación sobre un tema que, con razón, el autor considera central a nuestra época. Como resumen anticipado, digamos que es una obra muy trabajada y llena de conocimientos que está redactada para los ingenieros políticos; aunque, por la experiencia y la sabiduría del autor, acaba adentrándose con buen criterio en el campo de la teoría política.

La obra consta de cuatro partes, un epílogo y dos anexos. Comienza analizando la “Gobernanza”, para pasar luego a revisar con detalle las grandes modalidades académicas de su estudio: la “Nueva gestión pública”, la “Gestión estratégica” y la “Gestión de calidad”. Conviene adelantar que no se trata de una exposición aséptica de las distintas escuelas sobre la gestión pública, sino de su valoración como instrumentos de trascendencia política. El autor considera que, bajo toda teoría de la gestión pública, ha de encontrarse siempre una cierta visión del Estado que responda por ella.

El tratamiento del tema se hace desde la racionalidad. El autor se acerca a la teoría de la gestión con criterios científicos que buscan analizar con claridad y precisión el mundo de la decisión. Sin duda se percibe en el texto la influencia de Max Weber, autor sobre el que es considerado un eminente experto.

En su paseo por la producción teórica, y según nos va exponiendo las distintas modalidades, Aguilar nos hace transitar

desde un gobierno jerárquico a otro más asociativo; desde un mundo de pobreza, violencia y fracasos financieros a otro más coordinado en donde se puede dar un desarrollo sostenido. Vamos pasando de un ambiente en donde se busca el buen gobierno a otro en donde se trabaja por el gobierno de calidad.

Es de agradecer que el autor no se limite a un trabajo descriptivo o analítico, y que nos intente aportar una reflexión más honda sobre la trascendencia que tiene la gestión de lo público y sus fundamentos sobre la vida cotidiana de los ciudadanos y el bienestar de la sociedad.

También es cierto que el tratamiento que se le da al Estado es un tanto oscuro. Se da por descontado que el Estado es un concepto bien definido, aunque en el transcurso de la obra no queda claro que esto sea así. Al menos para su autor, que muestra cierta ambigüedad hacia el Estado. Se habla de Estado con gran respeto, como actor importante, central, del drama; pero parece algo confuso lo que se entiende por él. Asoma la preocupación de que las teorías más avanzadas de la gestión pública puedan estar basadas en una teoría del Estado algo inadecuada. Aguilar parece tener en cuenta una visión legal-formal de la política. Un Estado que se mueve en el mundo de la dominación legal-racional y viene a entenderse como una organización social estructurada por leyes y poderes generales. Un enfoque estatal en donde se habla de leyes y poderes en abstracto.

Por otra parte, cuando ese Estado aparece lo suele hacer en referencia a la política interior. No se trata cómo unos estados

se relacionan con otros y sin ninguna autoridad superior que regule nada. De las relaciones estatales se mencionan (i) la compadrería intelectual, (ii) las modas paradigmáticas que van y vienen por el mapa y (iii) las instituciones de gobierno económico supra-estatales que se consideran influyentes. El tono de la obra es muy aseverativo. El libro aparta dudas, limpia el terreno y proyecta luz en la oscuridad todo el tiempo.

El paso a la “Nueva Gestión Pública” nos lleva más allá en esa domesticación del poder del gobierno como coacción. Ahora el gobierno se abre al mercado. En realidad el autor, cuando habla del mercado, parece tener en mente sobre todo el mercado nacional. La arena mundial apenas queda mencionada a través de los viajes de los académicos por los congresos cosmopolitas y la globalización de la economía limpia. No se mencionan los grandes choques que tienen los estados constantemente de manera violenta y desigual. La megapolítica queda aquí ignorada en cierta manera, lo cual no es achacable al autor sino reflejo de la manera un tanto viciada en que se expresan las teorías de la gestión pública que nos está exponiendo.

Así se nos cuenta cómo la Nueva Gestión Pública se trasplantó exóticamente a Nueva Zelanda y se apunta a una apertura de la gestión a la inteligencia, la reflexión y el coraje cívico para transformar la ingeniería pública. Como hombre práctico, Aguilar es sensible a lo que aquí ve de búsqueda de consensos académicos y científicos para poder evitar que *gente buena quede atrapada en sistemas malos*. En ese paso de la torpeza de los administradores premodernos al mundo racional, aparece la gestión del personal y, con ello, el inte-

rés por los modelos mentales, la cultura de actitudes, valores y orientaciones que ahora conjugan el derecho con la psicología. También se presenta otro vocabulario de buen diseño: planificación, organización, desempeño, control, ajustes, implementación y evaluación. En el trasfondo de lo ya superado, aún se percibe la presencia de la vieja contabilidad.

Cuando el libro aborda el gerencialismo, que no es una práctica irreflexiva, se nos advierte, al lector le vuelve a surgir la impresión de una cierta confusión entre gobierno y Estado. El texto se inclina constantemente a valorar el Estado como un conjunto de instituciones y prácticas sociales en torno al poder coactivo. Un poder siempre legítimo, bien sea como monopolio o como asunto descentralizado.

A estas alturas del libro, una ciencia trabajadora constante, parsimónica, ilustrada, abierta a la comprobación y al consenso (una ciencia un tanto bucólica o emérita) tiene ya ganada la partida a la irracionalidad de viejos y costosos aparatos de mal gobierno que no funcionan, esquilman a sus países y enconan a la población; es decir, les conducen a la derrota.

La planificación estratégica nos lleva al clímax del libro. Cambia el tono; musicalmente diríamos que, aunque el autor sigue en tonalidad mayor, pasa de lo *maestoso* a *con fuoco*. El autor habla mucho más directo y sin ambages. Está en lo que probablemente él considera es la verdad de la vida: la existencia como lucha continua, como una vida cuya navegación transcurre sobre las corrientes profundas de la guerra interna de Harry Eckstein y asociados. Una visión de estratega para una vida de índole militar; aunque no de milicias.

La página 318 nos da entrada en la tierra prometida de la gestión de calidad. Estamos en el presente del siglo veintiuno. Se vive la época de la calidad, se habla de la revolución de la calidad. Y aparece el respeto a la persona humana, expresión de los juristas siempre intrigante.

Pasamos en el traspasador de la creación de valor al enfoque de excelencia-liderazgo. Se nos avisa de que, de todas formas, hay interdependencia productiva entre ambos conceptos: estrategia y calidad.

Estamos en un mundo más agradable y suave, se tiene en cuenta la sensación psicológica de bienestar (cortesía, esmero, puntualidad solícita, cuidado, custodia, limpieza, comodidad, seguridad y tranquilidad). Aparece lo intangible, la cooperación simultánea —hay sitio para todos— y el valor del trabajo personal. Frente a la inherencia, aparece ahora la importancia capital de la contingencia.

El libro describe y analiza con cuidado este nuevo mundo y es de agradecer la buena síntesis y lo entendible que resulta. Algo que sólo puede hacer un maestro con muchos años de estudio y reflexión. Muy interesante la referencia a la mentalidad de calidad, que da sentido a la productividad, al factor ganador de la estrategia. Muy de agradecer la claridad con la que se exponen los principios de la gestión de calidad. Son aclaraciones muy útiles.

Es muy interesante el análisis del autor de las posibles debilidades o carencias de este enfoque gerencial. Nos apunta la sospecha de que la aplicación masiva de normas de calidad —¡y certificaciones!— al trabajo público pueda llevarnos de regreso a la vieja administración. Y es muy refrescante que se nos presente la opción geren-

cial más avanzada sin radicalismos. Más bien, al llegar aquí, Aguilar nos avisa contra el fanatismo, como se hace de forma constante en toda la obra. Muy adecuada y oportuna la advertencia acerca de no crear con estas explicaciones *el dogma de la época*. Se agradece que el autor huya sobrio de los *eventuales humores antiestatales y promercantiles de algunos formatos*, para aportar una reflexión ponderada.

Asoma el problema de la complejidad tan grande que nos queda al huir de las explicaciones tajantes. Por ejemplo, para definir el gobierno hay que hablar de un conjunto —para el autor, palabra intercambiable con sistema— de acciones de propósito directivo, de actores gubernativos, privados y sociales, de metas de vida en común, de distribución de responsabilidades y de producción masiva; todo ello en un ambiente de numerosas condiciones internas e internacionales. Una pluralidad indefinida que lo incluye todo. Tiene la ventaja que es muy completa, no se deja fuera nada, pero oprime un poco al lector. En el epílogo, la comunidad política y la sociedad económica y civil siguen estando cerca. Es notoria la reivindicación de la sociología política frente a la ciencia política positivista. Muy sutil y sabia la advertencia contra los *ismos*.

Receloso de la sujeción de los ciudadanos, termina anunciando el ascenso beneficioso de un republicanismo democrático necesario, si bien esta opinión resulta algo disonante con sus reservas hacia el concepto de autonomía.

Después de un viaje tan denso y sabio por la legalidad, la eficiencia, la racionalidad y la excelencia, aparece a última hora el mando, los centros de mando. Una palabra que habíamos echado en falta. El libro

nos convence de lo necesario del traspaso del mundo teórico de la administración — lleno de pequeñez y subordinación— al de la gerencia, en donde sí aparece la mano, el emplear las manos. (Pero es importante que lo haga en inglés, *management*, y sin confundir con la fea palabra española del manejo). Acaba así una lectura muy productiva de un libro que empieza con el gobierno y termina con la “responsabilidad pública de modo integral”.

Queda por decir que los Anexos I y II (pp. 443-90), sobre gestión estratégica en el sector privado y los principios de la ges-

tión de calidad, son muy útiles. Se echa en falta, sin embargo, un índice analítico, algo que sería obligado en esa tradición anglosajona con la que el autor obviamente sintoniza.

*Gobernanza y gestión pública* es un esfuerzo extraordinario por presentar con rigor el panorama de la teoría de la gestión pública. Un esfuerzo generoso de reflexión que nos ahorrará esfuerzos y evitará perdernos. Un libro recomendable para los cursos sobre gestión pública.

GIUSINI SAMOGGIA