

El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis

The Future of Public Administration and Governance after the Crisis

Luis F. Aguilar

Departamento de Estudios de Administración Pública de El Colef

Dirección electrónica: luisfaguilar@aol.com

Las actividades directivas y administrativas del gobierno viven un tiempo de inseguridades conceptuales y técnicas después del *crack* financiero de 2008 y la recesión mundial, que han provocado daños económicos y sociales en numerosos países. Después de lo sucedido, no tiramos por la borda todo lo sabido y practicado en las últimas décadas, pero nos mueve una actitud indagadora en busca de enfoques e instrumentos de gobierno y gestión que nos ayuden a anticipar o a encarar con mayor eficacia problemas públicos que han alcanzado mayor complejidad, escala y capacidad de daño. Es un tiempo que exige rigor y honestidad intelectual, además de creatividad, en lugar de repetir rutinariamente conceptos y tecnologías de gobierno y administrativas,

como si no hubiera pasado nada, ni hubiera ocurrido un agudo desequilibrio en las relaciones entre el Estado y los mercados y el proceso de solución de problemas públicos no hubiera sido sacudido.

La situación teórica y práctica del gobierno y la administración pública es problemática en este momento, porque los conceptos que se siguen empleando y las tecnologías administrativas que aún se aplican se elaboraron 30 años atrás para responder y superar la crisis del Estado social, que ocurrió en la década de 1970 como resultado de una prolongada “estanflación”, que puso de manifiesto los límites del intervencionismo/dirigismo estatal en la economía.¹ Esos conceptos y técnicas, que serán la referencia intelectual

¹La “estanflación” de la década de 1970 (nulo o bajo crecimiento con inflación de precios) que padecieron los países europeos y Estados Unidos, mostró los límites de la capacidad directiva del Estado social, así como los de la intervención estatal en la economía. Los gobiernos sociales intervencionistas no lograron relanzar el crecimiento económico ni controlar la inflación, dos condiciones básicas para la generación

y operativa de los gobiernos neoliberales, además de ser capaces no sólo de superar la crisis del Estado social, sino de anticipar cualquier otra posible crisis de gobierno y Estado, han sido cuestionados en su validez teórica y directiva por la crisis financiera de 2008 con sus fuertes impactos económicos y sociales. Es, por ende, obligado revisar la consistencia de las ideas, los modelos y las tecnologías producidas a lo largo de las décadas de 1980 y 1990 para superar la crisis del Estado social y desde los cuales seguimos pensando la crisis del Estado neoliberal, a fin de saber si tienen la capacidad de entender y administrar la crisis financiera y su impacto recesivo y, sobre todo, para averiguar si son útiles para dar dirección a las situaciones previsibles de la sociedad del presente siglo, compleja, global, en transformación profunda de la vida colectiva.

Ante lo ocurrido no hay más que dos opciones, y ambas incluyen dos niveles de reflexión y discusión. La primera considera que crisis y recesión, no obstante los desequilibrios y sufrimientos,

es algo pasajero, un doloroso accidente en el camino, pero que la estructura y valía de la configuración neoliberal del Estado, la relación entre gobierno y sociedad económica de mercado no está dañada, por lo que no hay que caer en alarmismos y exigir “una refundación del capitalismo” que rehaga la estructura productiva y de poder de la sociedad, las relaciones entre Estado y mercado, y que modifique los instrumentos directivos y administrativos de los gobiernos neoliberales en un formato de mayor intervención gubernamental en la economía. En esta perspectiva, basta hacer los ajustes convenientes de las normas y prácticas de gobierno y de la administración pública para percatarse que las condiciones económicas de vida mejoren progresivamente. La segunda opción, en contraste, apunta que lo ocurrido muestra que hay un defecto estructural en la construcción del Estado neoliberal, en la relación Estado-mercado, debido a la racionalidad limitada y el oportunismo de los actores de los mercados en sus decisiones (más allá del

de bienestar y seguridad social. Los límites fiscales, regulatorios y políticos del Estado social fueron manifiestos, ya que era evidente que no disponía de la cantidad necesaria de recursos para inversiones, generación de empleo y extensión del bienestar y la seguridad social ni podía incrementar los ingresos mediante imposición fiscal mayor sin desencadenar efectos económicos contraproducentes, ni regular precios y salarios, o inducir o forzar acuerdos a las organizaciones del capital y del trabajo para reactivar el crecimiento mediante inversiones de riesgo o contracción de los salarios. Lo mismo ocurrió al final de los años setenta y durante los ochenta en varios países latinoamericanos, particularmente en Argentina, Brasil y México, que padecieron fuertes recesiones e inflaciones.

intercambio desigual entre capital y trabajo), que sin suficiente o correcta regulación estatal hacen que la sociedad esté permanentemente expuesta al riesgo de crisis, por lo que hay que reformar el modo como se ha sancionado institucionalmente el ámbito social que corresponde a la acción del Estado y el que corresponde a la acción de los mercados (examinar la división del papel social del Estado y del mercado) y, en consecuencia, hay que cambiar los principios e instrumentos de dirección y administración practicados por los gobiernos en modo neoliberal.

En ambas opciones hay dos niveles de reflexión y discusión, uno mayor e integral, que se refiere a la estructura de la sociedad, a su economía política, a las relaciones establecidas entre Estado y mercado, que estructuran a la sociedad; un segundo nivel, de menor alcance, que se refiere a los patrones, principios e instrumentos que emplea el gobierno para dirigir y administrar a su sociedad. El trabajo se centrará en el segundo plano, en el gubernamental directivo-administrativo, en el entendido de que las fallas en este nivel repercuten en las consideraciones sobre la estructura del Estado. El gobierno no es el Estado, pero los errores de los gobiernos cimbran al Estado, y más temprano que tarde obligan a cambios en su constitución y estructura normativa.

En este segundo nivel la reflexión y el debate se centra en la valoración o

evaluación de las reformas institucionales y administrativas que se instrumentaron en los últimos 30 años para resolver la crisis del Estado social y que consistieron en establecer un *modo gerencial* o *posburocrático* de administración pública, llamado “nueva gestión pública”, y un *modo posgubernamental* de gobernar, que han denominado “gobernanza o nueva gobernanza”. Los últimos 30 años se han caracterizado por la construcción de una nueva administración pública (AP) en modo gerencial y la construcción de un proceso de gobierno de la sociedad que va más allá de la acción del gobierno, que incluye actores externos al gobierno justamente para que la sociedad tenga sentido y capacidad de dirección: gobierno. El cambio en los modos de administrar y de dirigir o gobernar son interdependientes con el cambio mayor, estructural, institucional, de economía política (o modelo de desarrollo), que ha consistido en constituir a los mercados (financiero, productivo, comercial, laboral) en el fundamento y motor del crecimiento económico y del desarrollo social, en lugar del dirigismo o intervencionismo estatal y de las políticas y de los numerosos programas de fomento y asistencia de los gobiernos mediante sus burocracias.

Este trabajo tiene tres apartados. Los dos primeros miran hacia atrás, puesto que en trazos generales describen sucintamente la primera forma

de gobernar y administrar del Estado moderno, la jerárquico-burocrática, así como enuncian las razones y las características esenciales de la nueva gestión pública (NGP) y la nueva gobernanza (NGZ), que representan las nuevas formas de gobernar y administrar. Los dos primeros apartados tienen el propósito de contar con una visión panorámica apropiada de la evolución del gobierno y la administración. El tercer apartado mira hacia delante, y bajo la presión de la crisis y de las tendencias actuales de la sociedad desarrolla lo que en mi opinión debe permanecer de la NGP y de la NGZ, y lo que ha de sustituirse o deba ser eliminado, lo que haya de preservarse y lo que está destinado a cambiar. Mi posición es que se deben cambiar varias cosas, pero que la esencia de la gerencia y de la gobernanza pública permanece, a fin de que la sociedad disponga permanentemente de un gobierno capaz y eficaz.

La forma burocrática de administrar y la forma tradicional de gobernar

Es conveniente repasar a grandes trazos que el Estado moderno ha tenido dos formas de administrar y dos formas de gobernar. La primera forma administrativa fue la burocracia, la organización jerárquico-burocrática del gobierno, y la primera forma de go-

bernar, que aún sobrevive en muchos asuntos y localidades, fue la del predominio gubernamental, vertical, de mando e intervención en casi todos los campos de la vida asociada. La forma clásica o tradicional de organización y operación de la AP, la burocrática o *jerárquico-burocrática*, fue la dominante a lo largo del siglo XIX y hasta fines del siglo XX y, en gran medida, sigue siendo aún la forma de organización y acción administrativa de la mayoría de los gobiernos. Esta primera forma quiso resolver y dejar atrás de una vez para siempre los tres grandes defectos o vicios del poder político tradicional: *la arbitrariedad, la corrupción, la ineficacia/ineficiencia*. En efecto, el ejercicio del poder político sin normas y controles restrictivos y sin capacidad administrativa, que con frecuencia es resultado de la propensión del poder ilimitado a considerar que puede forzar la realización de los resultados deseados por su omnipotencia más que por su competencia técnica, han sido las causas que originan la ilegitimidad política del poder, puesto que su comportamiento veleidoso y arbitrario provoca el desprecio, la desconfianza y el escepticismo social respecto de la utilidad del poder público para producir una vida social de calidad, dando lugar a críticas, movilizaciones y revueltas que producen inestabilidad y decadencia social.

Para el control de estos defectos/vicios, el Estado moderno tuvo que

crear a partir del siglo XVIII organizaciones o administraciones cuya operación fuera

- legalmente normada y controlada, para evitar la arbitrariedad, la discrecionalidad y la corrupción
- despolitizada, en el sentido de que no estuviera sometida al dominio o la influencia de poderes políticos personales o grupales (caciques, caudillos, grupos, camarillas) que anteponen sus intereses particulares al interés público, evitando así de nuevo la arbitrariedad y la corrupción
- de índole técnica, que opera con métodos y tecnologías de eficacia/eficiencia probada, y dispone de personal acreditado en sus capacidades y destrezas, con el fin de evitar las veleidades irrealizables de los gobernantes, que desperdician recursos públicos y frustran las expectativas sociales.

En suma, la primera forma de AP del Estado moderno, en contraposición a las administraciones absolutistas, despóticas o caudillistas o autoritarias, de base patrimonialista, se configuró como: *a)* organización normada o reglamentada en su actuación; *b)* organización jerárquica (a la cabeza autoridades legítimas, elegidas o designadas por ley) con niveles o líneas de mando descendientes, dotadas de fa-

cultades y responsabilidad precisas; *c)* organización técnica con capacidad de análisis causal y de operación causalmente idónea y eficiente. Max Weber definió como burocracia a esta forma de organización, dirección y operación del gobierno del Estado moderno, que se afirmó durante el siglo XIX, y la calificó como dominación legal-racional, puesto que consideró que era la forma de organización más eficaz y eficiente (“racional”) para que un gobierno pudiera ejercer la dominación o dirección de su sociedad, en el entendido de que la existencia y observancia de leyes generales de comportamiento y la existencia y observancia de normas técnicas de operación y personal competente y subordinado, dotan al gobierno con la capacidad de realizar las funciones públicas en modo sistemático, preciso, estable, eficaz y eficiente.

Este modo de administrar legal, reglamentario, jerárquico e instrumentado por personal público subordinado y técnicamente especializado fue el instrumento correspondiente al modo de gobernar de los dirigentes del Estado en los siglos XIX y XX, un tiempo en el que el gobierno, por las características débiles de la sociedad política y económica, tuvo gran autonomía en sus decisiones directivas, fue reducido el control que sobre sus decisiones ejercieron los legisladores y ciudadanos; su campo de intervención económica y social fue extenso, no

tuvo problemas en lograr alinear a los sectores económicos clave de la sociedad (empresarios y trabajadores) a sus planes y políticas, y el gobierno mismo tuvo a su cargo la efectuación directa de sus políticas y programas mediante su personal público con un modo de gobernar predominantemente de mando y control (órdenes y supervisión). En resumen, el gobierno fue determinante y autosuficiente en la dirección de la sociedad.

Este patrón de gobierno directo, vertical, incluyente, fue más pronunciado en los países en vías de desarrollo, en particular en América Latina, en los que con facilidad se formaron regímenes políticos autoritarios de base patrimonialista y corporativa. Sin entrar en detalles, este estilo de dominio directivo del gobierno, carente de participación significativa de la sociedad (“gobernanza por gobierno” o “vieja gobernanza”, como hoy se le llama) suele explicarse por la debilidad de la sociedad que carecía de las capacidades suficientes para resolver buena parte de sus problemas personales, familiares o grupales mediante relaciones de mercado o de formas organizativas de solidaridad y mutualidad, así como para ser un interlocutor obligado del gobierno e influir en sus decisiones. Se trataba, en cambio, de una sociedad dependiente de los recursos y de las acciones de los gobiernos

para realizar sus expectativas y satisfacer sus necesidades. Esta situación fue característica de las sociedades de Europa continental, durante sus dos siglos de industrialización y democratización, y de los países en vías de desarrollo que, a comienzos del siglo xx, con las excepciones que confirman la regla, se caracterizaba por ser una sociedad predominantemente rural y por lo general analfabeta o de baja educación, sin competencias especializadas, de baja productividad, desorganizada, incomunicada, también pobre, desigual, sometida a poderes económicos o sociales que podían doblegar al poder político, también conflictiva [...] razón por la cual su convivencia y aun supervivencia dependía de un actor o instancia que contara con el poder suficiente y los recursos necesarios para ponerse por encima de la sociedad y dirigirla decidiendo por él mismo los fines a perseguir y las acciones a emprender para realizarlos. A ello se debe que en México, por ejemplo, haya tomado forma un sistema presidencialista, centralista, monopartidista, que forjó la unidad nacional e hizo posible el desarrollo del país (urbanización, educación, salud, industrialización) mediante un esquema de centralización presidencial de las decisiones, alineamiento corporativo de los sectores productivos y subordinación de los gobiernos locales.

La aparición de la NGP y de la nueva gobernanza: sus razones y enfoque

Si la burocracia pretendió resolver los defectos políticos del gobierno tradicional —su arbitrariedad, corrupción e incompetencia técnica—, la segunda forma de AP, la nueva gestión o gerencia pública (NGP), pretendió resolver los problemas de ineficacia social e ineficiencia económica de los programas del gobierno del Estado social, cuyo gasto ingente sin suficiente respaldo de ingresos fiscales desequilibraron la hacienda pública y contribuyeron a que explotara la crisis fiscal, la bancarrota financiera, en la que terminaron y se desplomaron los estados sociales a partir de la década de 1970. La rápida difusión de la NGP en los últimos 30 años se explica porque se presentó y justificó como la forma indispensable de administración pública para resolver y superar la crisis fiscal del Estado social (socialdemócrata, socialista,

asistencial, de bienestar, de desarrollo) y restablecer la capacidad directiva de los gobiernos.²

Recordemos que el Estado social implica la producción de bienes y servicios para satisfacer las necesidades y expectativas materiales de los ciudadanos, por lo que es por definición un Estado de gasto, financiero, fiscal. Su legitimidad política depende directamente de su disposición de recursos o capacidad de gasto para responder a la demanda ciudadana por condiciones de empleo, bienestar y seguridad social. Sin embargo, el Estado social llega a sus límites de operación social y legitimidad política cuando cae en un crónico desequilibrio entre ingreso-gasto, ocasionado, sobre todo, porque las demandas sociales en aumento rebasan las capacidades de gasto público, que son determinadas por el ingreso tributario, el cual también tiene límites y no puede incrementarse mediante superior recaudación o endeudamiento sin provocar una espiral de efectos económicos contradictorios y

²En América Latina es observable en la segunda mitad de la década de 1990 o en la de 1980 una combinación de recesión e inflación que en algunos países fue destructiva, siendo Colombia la excepción en la región. Argentina experimentó durante 1982, 1985 y el período 1989-1990, una caída de su producto interno bruto superior entre tres y seis por ciento, acompañado de inflaciones anuales en promedio superiores a 300 por ciento. Una situación similar ocurrió en Brasil durante el período 1981-1983 y en 1990, donde se experimentaron decrecimientos del PIB superiores a cuatro por ciento e inflaciones anuales promedio de 100 por ciento y hasta 1 000 por ciento, respectivamente. El caso de México tampoco es la excepción, ya que para los períodos 1982-1983, 1986-1987 y durante 1995, la economía del país tuvo una contracción superior a 4, 3.5 y 6 por ciento, respectivamente, de la mano de inflaciones anuales promedio superiores a 60 por ciento.

contraproducentes (fuga de capitales, carestía, inflación, agudización de las demandas materiales al Estado). La situación termina en crisis fiscal cuando el desequilibrio desemboca en un déficit financiero inmanejable que colapsa al Estado y lo deslegitima políticamente por su imposibilidad de cumplir sus funciones sociales.

La crisis fiscal obligó a una reestructuración financiera y administrativa del Estado social a fin de restablecer su capacidad de llevar a cabo sus funciones sociales constitucionales. La reestructuración fue lógicamente poses-tatal o “neoliberal”; y no podía ser de otra manera, puesto que para salir del déficit fiscal se consideró indispensable efectuar una rigurosa política de ajuste (entre ingreso y gasto) que implicaba por convicción o por fuerza varias *reformas interdependientes*, a saber: *a) la reactivación de los mercados* como motor del crecimiento económico y del bienestar social en lugar de la agotada intervención estatal dirigista del ciclo económico, cuyos límites no sólo financieros sino directivos quedaron manifiestos en el estancamiento económico a finales de la década de 1970; *b) una reforma fiscal* que con sus varias medidas de incremento de ingresos y disminución de egresos contribuyera a sanear las finanzas públicas para rehacer la capacidad del Estado para cumplir sus funciones públicas y apoyara el relanzamiento de los mercados; *c) el redimensionamiento* o

la reducción del innecesario aparato gubernamental (programas, organismos, servicios, personal) a fin de disminuir la notable cantidad de recursos públicos que la administración pública consumía sin compensarlos suficientemente con generación de beneficio social; y *d) la transformación de la estructura jerárquico-burocrática de la administración pública en modo gerencial* y de la misma cultura administrativa pública, a fin de elevar como supremo valor administrativo la eficiencia económica o la costo-eficiencia, y no sólo la legalidad u observancia escrupulosa de varios catálogos y tipos de normas, o la jerarquía, la obediencia al mando superior —las dos características distintivas de la organización burocrática clásica—, que en el enfoque gerencial no aseguran eficiencia económica ni eficacia del gasto público ni de la política pública, aunque pudieran favorecerla.

Es importante tener presente que *la crisis fiscal o financiera del Estado social está en la base del nacimiento de la NGP* o de la reconfiguración de la administración pública en modo gerencial. La NGP se piensa y desarrolla desde el enfoque de finanzas públicas y en el marco de la solución de la problemática financiera del Estado social mediante el ajuste; por tanto, se presenta y justifica como la forma de organización y gestión pública que resuelve la *ineficiencia económica* de los organismos y programas administrativos del Estado social (que oca-

sionaban déficit financiero), la cual se debe, en su diagnóstico, a dos factores, *el tamaño y el modo de organización o estructuración* de la administración. En consecuencia, hay que resolver estos dos puntos críticos: Suprimir organismos y programas cuyo gasto es injustificado o innecesario,³ lo cual implicará que el Estado reduzca constitucional y legalmente el ámbito y número de sus funciones o responsabilidades públicas, y al mismo tiempo reordenar la administración pública sin el corsé del exceso de jerarquía y reglamentación, que es el otro factor que provoca ineficiencia económica por su incremento innecesario de costos. La bandera es el gobierno limitado y costo eficiente (*lean government*).

Dentro de la NGP hubo dos corrientes distintas, aun si interdependientes: una de corte más administrativo y otra más institucional-estatal. La primera no cuestionó ni consideró necesario un cambio radical del modo de gobernar o del sistema político, y ni aun tampoco una reforma (institucional) del Estado. La crisis era un problema financiero y administrativo, no gubernativo ni institucional ni estatal, razón por la cual la

solución se localiza en el campo de la gestión financiera de los organismos y programas de la administración pública. La reforma administrativa y hacendaria es la solución, que no implica la reforma de la estructura o diseño institucional del Estado. Tampoco se duda en general de la capacidad directiva del gobierno, sino específicamente de su instrumento directivo de gasto público (e intervencionismo económico), que obliga al gobierno a disponer de una magnitud de recursos públicos ingente, prácticamente inalcanzable, para estar en condiciones de responder a la demanda social, situación que hace proclive al gobierno a desequilibrios financieros y crisis fiscal. Dicho de otro modo, el problema de la capacidad directiva del gobierno social se debe a su intrínseca insuficiencia de recursos en razón del tamaño y la ineficiencia económica de su aparato burocrático. El tamaño (hipertrofia) se entiende en un doble sentido: *a)* Posee un número extenso de funciones, obligaciones, responsabilidades públicas, y *b)* posee un número extenso de programas, organismos, personal y magnitud de gasto. Por tanto, el redimensionamiento

³Para las decisiones de cancelación de programas o cierre de organismos se aplicó el emblemático método de evaluación del *market testing*, que consistió en preguntarse si los gobiernos estaban legalmente obligados a realizar las acciones que llevaban a cabo y a realizarlas por ellos mismos o si podían, en cambio, ser realizadas por otras organizaciones sociales, sobre todo por las organizaciones de mercado. En caso que la evaluación mostrara que el gobierno no estaba obligado a realizarlas y a realizarlas por sí mismo, la conclusión fue desincorporar esas funciones del gobierno y desplazarlas a los mercados, si se quiere bajo regulación y observación estatal.

(*downsizing*) es obligado para sanear las finanzas públicas y reconstruir la capacidad directiva. El gobierno regresa a gobernar apenas deje de ser *big government* y que los mercados y las organizaciones de la sociedad civil se hagan cargo de un buen número de sus actividades sociales. Un gobierno reducido y replegado en sus funciones básicas es probablemente el gobierno que posee capacidad y eficacia directiva y genera más valor social. En conexión con la reducción del tamaño del Estado se cuestiona el modo organizativo jerárquico-burocrático que, en el enfoque de NGP, contribuye a la insuficiencia de recursos por ser un arreglo que incrementa costos (a pesar de su justificación de generar economías de escala) y se muestra económicamente ineficiente.

La segunda corriente de la NGP es de mayor alcance, se enfoca en el Estado más que en el gobierno o en la AP, y considera que la crisis o el problema se manifiesta sintomáticamente en el nivel financiero y administrativo, pero en realidad se localiza en la misma constitución del Estado social y en sus instituciones, que han diseñado una sociedad en la que la vida de las personas y grupos, su desarrollo y

prosperidad, dependen principalmente de la acción del Estado-gobierno, de lo que los políticos y sus burocracias hagan o dejen de hacer. Son sociedades “estatizadas”, en el sentido de que un conjunto amplio de actividades clave para la producción de riqueza y el bienestar son dependientes del Estado. Mientras no se reduzca constitucional y legalmente lo que se considera ámbito público y responsabilidad del Estado, los gobiernos serán propensos a la crisis fiscal, administrativa y política. En este enfoque, la reforma administrativa gerencial presupone la reforma del Estado, una reforma constitucional,⁴ que autoriza y expande el terreno social de los mercados libres. Reducido constitucionalmente el número de las obligaciones públicas, la consecuencia es la reducción de organismos, programas y personal. A la luz de la reforma constitucional, la NGP procede a evaluar la eficiencia económica y la eficacia social de los organismos y programas, a cancelar los innecesarios, ineficientes e improductivos, y sobre todo a crear una estructura administrativa (normas, estructuras, procesos y patrones de gestión) que asegure y fomente sostenidamente la eficiencia económica del Estado, en el entendido

⁴Esta posición fue más común en aquellos estados sociales de regímenes políticos autoritarios, que se caracterizan por un bajo imperio de la ley y fuerte discrecionalidad de los dirigentes, como lo fueron y siguen siendo los regímenes socialistas y los populistas latinoamericanos, en particular los que tomaron la forma durante las décadas de 1970 y 1980 de la guerra fría en el continente.

de que un Estado ineficiente carece de la justificación para su existencia.

Las dos tendencias convergieron en levantar una fuerte crítica al modelo tradicional jerárquico-burocrático de la administración pública e iniciar su reestructuración/reforma en modo “gerencial”, que consistió fundamentalmente en afirmar que la centralización decisoria y la actuación según reglas y procedimientos estrictos no favorecen la eficiencia económica ni la eficacia social de la administración pública. Por consiguiente, el principio central de la NGP fue *la descentralización decisional como condición del alto desempeño y el costo-eficiencia de las operaciones*. Un modo polémico de formular el principio es afirmar que un gobierno que forzada o deliberadamente decide restringir su autonomía decisoria y la desplaza hacia los mercados, los organismos privados empresariales o civiles, los gobiernos locales, los mandos medios y operadores de la administración o hacia organismos públicos autónomos es un gobierno que se vuelve más eficiente y eficaz.

La reforma gerencial, además del redimensionamiento del gobierno, en la práctica consistió en desregulación (leyes, reglamentos, procedimientos) y reformas regulatorias orientadas a la eficiencia operativa más reducción de niveles jerárquicos más descentralización decisoria hacia los mandos medios y operadores más “externalización” o contratación de empresas privadas y

organizaciones sociales para encargarse de la prestación de determinados servicios públicos más creación de las llamadas “agencias ejecutivas independientes”, que se encargan de la dirección de asuntos públicos cruciales, son autónomas para ser inmunes a los vaivenes políticos y cuya forma de organización está definida por el máximo logro de resultados al menor costo posible más arraigo de la cultura administrativa de las *E3* (economía, eficacia, eficiencia), que implica alto desempeño o rendimiento, producción de resultados de valor agregado para la ciudadanía más control de gestión mediante sistemas de información y evaluación obligatorios, dotados con estándares e indicadores de desempeño precisos, empíricos y mensurables más presupuestación por resultados más gobierno digital.

En sintonía con el movimiento de la NGP o a consecuencia de las reformas gerenciales llevadas a cabo a partir de los años ochenta empezó a surgir otro movimiento intelectual y cívico cuyo foco de atención no fue principalmente la administración pública, su eficiencia y su contribución al saneamiento de las finanzas públicas, sino una cuestión de mayor alcance, relacionada con *la capacidad/eficacia directiva de los gobiernos*, que incluye a la administración como uno de sus componentes esenciales de dirección social pero otros factores más que no son de índole administrativa. El planteamiento sobre la capaci-

dad/eficacia directiva va más allá de la reducción del tamaño del Estado o del aparato de gobierno, y también más allá de su reconfiguración gerencial y representa una cuestión desafiante, cuya pregunta central es saber si el gobierno aun si financieramente sano y eficiente en lo operativo y perfecto en lo gerencial, sea suficiente para dirigir a su sociedad. *¿Es suficiente el gobierno eficiente, el gobierno gerencial, para conducir a su sociedad* o, para dirigirla, el gobierno requiere del concurso y de los recursos de otros actores adicionales y, por ende, cambia el modo de gobernar del gobierno y cuál es éste y cuáles sus condiciones? En efecto, es lógico y justificado preguntarse si un gobierno, una vez que es políticamente legítimo, democrático, financieramente robusto, gerencialmente eficiente y no intrusivo en el ciclo económico, pueda ser gobierno de su sociedad, esté en aptitud de dirigirla y en qué manera. ¿Por sí mismo o en sociedad con otros?

El supuesto o enfoque cognoscitivo de la gobernanza no es el mismo de la NGP, pues su pregunta refiere *no a la (in)eficiencia del gobierno sino a su (in)suficiencia*. El problema no se enmarca en las coordenadas eficiencia-ineficiencia sino suficiencia-insuficiencia del gobierno. Esta pregunta tenía su propia historia intelectual, pues había tomado forma en la década de 1970, cuando el Estado social empezó a tener pro-

blemas directivos (creación de empleo, aseguramiento de ingresos, promoción del bienestar y la seguridad social universal, disminución de la desigualdad y, en el fondo, crecimiento económico). En ese momento *la cuestión sobre la dirección* o sobre la capacidad directiva del gobierno, como fue llamada, consistió en preguntarse si los instrumentos directivos más socorridos del Estado social, a saber: Planificación, concertación entre capital y trabajo, gasto, regulación[...] seguían siendo eficaces o habían dejado de serlo y se mostraban ineficaces, insuficientes o improductivos para conducir a sus sociedades a situaciones sostenidas de bienestar y seguridad social.

En mucho, el cambio de los instrumentos que introdujo el consenso neoliberal y la NGP en el diseño de las políticas públicas y en la gestión de los servicios públicos habían contribuido parcialmente a encontrar una respuesta a la cuestión directiva en tanto era observable una mejora del desempeño o de la eficiencia del gobierno, pero la cuestión seguía viva, pues era notorio que muchos objetivos de importancia económica y social que antes se lograban exclusiva o predominantemente mediante instrumentos y actores estrictamente gubernamentales, ahora se alcanzaban por la actuación de los mercados y de las organizaciones civiles, así como se observaba que emer-

gían en la sociedad nuevos problemas y nuevas aspiraciones de futuro que parecían rebasar las capacidades del gobierno.

A la cuestión de la capacidad directiva del gobierno, no a su eficiencia y eficacia administrativas, quiere dar respuesta *el enfoque de gobernanza (GZ)*,⁵ que se centra cognoscitivamente en el proceso de gobernar o de dirigir a la sociedad, se pregunta sobre su estructura y sus actividades constitutivas y, más a fondo, acerca de si la actividad directiva pueda ser realizada sólo por el gobierno con su aparato burocrático o si sea una actividad más amplia y compleja que incluye o ha de incluir las ideas, recursos y actividades de actores extragubernamentales.⁶ Es una cuestión de otro tipo, mayor e integral. La capacidad administrativa del gobierno puede razonablemente resolverse mediante reglas, técnicas y cultura de la

eficiencia. Pero la conducción de la sociedad, su gobernación/dirección/gobernanza, además de las normas técnicas o tecnogerenciales de eficiencia y calidad financiera y administrativa, implica cuestiones institucionales sobre el tipo de diseño de la relación entre los poderes públicos, entre los gobiernos y entre éstos y las organizaciones de la sociedad, así como cuestiones sobre las prácticas políticas que llevan a cabo los gobiernos entre sí y con su sociedad. Podríamos añadir el diseño institucional y las prácticas de relación entre los estados nacionales y de éstos con los organismos internacionales.

La novedad del enfoque de gobernanza es su perspectiva estrictamente *posgubernamental* del gobierno de la sociedad/del gobernar a la sociedad, en tanto afirma que el gobierno o dirección de la sociedad se ha vuelto o no puede ser más que un proceso definido

⁵Para evitar inquietudes lingüísticas, conviene advertir que gobernanza no es una traducción rústica del *governance* inglés. Es una expresión arcaica del español, que el *Diccionario de la Real Academia Española (RAE)* denota como “la acción y efecto de gobernar o gobernarse” y que, a partir de 2001, definió como “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

⁶La cuestión de la gobernanza o sobre el proceso de gobernar aparece una vez que la cuestión del sujeto de gobierno ha sido resuelta aceptablemente mediante democratización y restauración o instauración del Estado de derecho. Una vez que el sujeto gobierno ocupa legalmente el cargo y actúa legalmente, la cuestión central es saber si el sujeto políticamente legítimo tiene la capacidad de conducir a su sociedad y bajo cuáles condiciones. En situaciones de gobiernos autoritarios el desgobierno podía imputarse a los defectos y vicios del gobernante impuesto, arbitrario, corrupto[...], pero resuelto el problema de la legitimidad política del sujeto, el nuevo paso cognoscitivo es la pregunta sobre su proceso o modo de gobernar para saber si es en efecto directivo y bajo cuáles condiciones.

y ejecutado por actores gubernamentales y actores externos al gobierno.⁷ La gobernanza o el modo como va a ser gobernada una sociedad (localidad, región, país), como van a resolver sus problemas y realizar sus futuros, se ha convertido en una actividad colectiva, agrupada, asociada, compuesta, en red, producto de una dirigencia colectiva o de un “sistema directivo” *governance system* (PNUD, 1997). La definición y ejecución de los objetivos, instrumentos, tiempos y recursos para resolver problemas y realizar los futuros sociales deseados es una actividad que realizan en asociación y corresponsabilidad los poderes públicos, el gobierno y los actores de la sociedad económica y civil.

Gobernanza fue primero un *concepto descriptivo*, que se utilizó para denotar las nuevas prácticas que realizaba el gobierno en el último cuarto del siglo pasado al ejecutar sus políticas, programas y servicios. Era claro que el gobierno incorporaba crecientemente los conocimientos, propuestas, recursos y acciones de actores privados y sociales en la definición y ejecución de los grandes objetivos sociales, de las políticas públicas y de la provisión de bienes

y servicios. Numerosos programas y servicios públicos eran llevados a cabo por el gobierno en asociación con empresas, organismos no gubernamentales y organizaciones sociales o había autorizado a que ellas prestaran por sí mismas varios servicios públicos, reservándose para sí las tareas de regulación, supervisión y evaluación de su desempeño, haciéndose cargo con frecuencia de su financiamiento. Al final del siglo xx era evidente que el gobierno había dejado de gobernar solo o mediante subordinación de la sociedad y que habían surgido *formas directivas indirectas* de varios tipos: Formas de gobierno asociativas (con los sectores social y privado), formas en red o formas de gobierno “mediante terceros”.

El concepto descriptivo comenzó a tener contenido teórico cuando se argumentó con evidencias que el gobierno había dejado de poseer los recursos requeridos, así como la autonomía para definir y efectuar la dirección de la sociedad por sí mismo. La insuficiencia directiva del gobierno fue resultado de varios procesos convergentes e interdependientes que tenían lugar en la sociedad y que daban forma a un

⁷Hay posiciones radicales que hablan de *governance without government*, posición antigubernamental cuyos argumentos no me resultan aceptables. En las condiciones actuales, la posibilidad de una gobernanza sin gobierno (en conformidad con tesis de anarquismo, comunismo, comunitarismo radical, solidarismo radical y de liberalismo radical que formula el orden espontáneo de los mercados) resulta inviable. Es deseable pero impracticable en las condiciones sociales actuales el supuesto de que las personas asociadas pueden regular sus relaciones y observar las normas acordadas sin la necesidad de una autoridad que los fuerce a cumplirlas.

tipo de vida en sociedad, a un nuevo mundo humano, muy diferente al del pasado siglo de los Estados-nación y sociedades industriales, urbanas, educadas, con generalización de la seguridad social y del bienestar. Los procesos principales de la transformación contemporánea de la sociedad y del Estado que afectaban la capacidad directiva protagónica del gobierno han sido la democratización política, el redimensionamiento del tamaño y los alcances del gobierno, la liberalización de los mercados, la globalización económica y telecomunicativa, el crecimiento de la independencia y la autonomía social, la individualización de los estilos de vida, la formación de estados supranacionales, el establecimiento de redes civiles o ciudadanas transfronterizas y mundiales, el aumento de la influencia de los organismos internacionales; en suma, “la diferenciación de los sistemas de sociedad” domésticos y la interdependencia internacional.

La insuficiencia o limitación directiva hacía evidente en que los gobiernos: *a)* Habían perdido poderes, facultades, activos, alcances, a consecuencia de las políticas de ajuste y del giro neoliberal obligado, que incluyó desregulaciones y privatizaciones; *b)* habían perdido o disminuido su autonomía de decisión en la política económica (de crecimiento y desarrollo), la cual estaba ahora dominada por las corporacio-

nes globales financieras, productivas, comerciales y por las cadenas de valor internacionales o por los organismos internacionales; *c)* habían perdido también autonomía política para definir los futuros de la sociedad y la agenda prioritaria de gobierno, que implicaba ahora discusión, negociación y consenso con actores sociales poderosos, independientes y decisivos en el terreno de la economía, el conocimiento, la cultura, que son los factores que determinan la prosperidad y seguridad social; *d)* no podían dar respuesta a la demanda social que les exigía un nuevo tipo de capacidades que no habían desarrollado o cuyo desempeño no alcanzaba el nivel requerido (por ejemplo, certidumbre jurídica, cuestiones ambientales, proyectos de largo plazo); *e)* carecían de las capacidades, competencias o recursos indispensables para estar en aptitud de realizar los futuros clave del crecimiento económico y del desarrollo social (tales como recursos financieros, información, conocimientos tecnológicos y de organización productiva, autoridad moral, confianza política), y *f)* se relacionaba con una sociedad o con sectores amplios de sociedad con mayor autonomía en el desarrollo de sus vidas debido a la amplitud y fortaleza de sus capacidades (cognoscitivas, financieras, productivas, administrativas, de autorregulación o autogobierno en sus asuntos específicos).

En conclusión, la tarea directiva de gobernar a la sociedad, de definir futuros de valía común y de realizarlos, ha ido tomando la forma de una actividad conjunta, asociada o en red, en la que participan actores públicos y privados, gubernamentales y sociales, nacionales e internacionales, poseedores de diversos recursos (financieros, cognoscitivos, tecnológicos, organizativos, morales) y de diversos niveles de poder (político, económico, de autoridad intelectual y moral), pero que acreditan contar con la capacidad y voluntad de crear un mundo de significación pública, de bienvivir y bienestar general, compatible con sus beneficios privados o sectoriales. No es un modo de gobernar en el que el actor gubernamental decide con autonomía por poseer la capacidad de dejar de lado o de seleccionar según su conveniencia los intereses de las empresas económicas (de las que requiere para el desarrollo) o las causas de las organizaciones civiles o las posiciones de los centros de conocimiento o de los partidos. Tampoco es un modo de gobernar en el que las empresas privadas y los sindicatos imponen sus intereses, “capturan al Estado”, sin tomar en consideración el impacto social general de sus acciones o en el que las ONG y los partidos no anteponen una visión global del beneficio social. Si ésta fuera la situación, estaríamos en modos viejos de gobernar y, peor aún, en modos de desgobierno.

La GZ es también el modo de gobernar correspondiente a un mundo social cuya estructura y operación se caracteriza por la *interdependencia* real entre organizaciones y actores, lo cual significa: *a)* Que los actores gubernamentales y sociales saben que poseen recursos y capacidades, que son competentes en su campo y que producen bienes y servicios socialmente valiosos y útiles; *b)* que los actores reconocen que sus recursos son limitados, insuficientes, para realizar algunas de las preferencias de su interés y que los recursos necesarios para estar en aptitud de realizarlas están en posesión de otros actores independientes, por lo que no tienen control sobre ellos; *c)* que saben además que no tendrán acceso a esos recursos de los que carecen, a menos que lleven a cabo intercambios con sus poseedores y a menos que el intercambio sea considerado de utilidad mutua para realizar las preferencias de cada uno, las cuales pueden ser privativas o compartidas. En suma, la nueva gobernanza es el proceso de dirección de la sociedad, definido y ejecutado en modo *compartido de interdependencia-asociación-coproducción-corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. En co-gobierno*. Por consiguiente, el modo de gobernar contemporáneo ya no se ejerce por subordinación (mando y control) sino por coordinación, por la capacidad del gobierno de coordinarse con un conjunto de acto-

res independientes. Se pasa de un estilo jerárquico a uno por redes, de pirámides a puentes.

En contraste, como se señaló, se puede entender que el modo gubernamental(ista) de gobernar, llamado “vieja gobernanza” o “gobernanza por gobierno”, tendrá necesariamente lugar en sociedades dependientes, que carecen de los recursos, competencias, capacidades para producir los bienes y servicios que su bienestar y seguridad requieren, así como para entenderse y practicar formas de relacionamiento ordenado y mantener formas de autorregulación e integración social. En sociedades “débiles”, estructuradas por una abrumadora dependencia de los sectores sociales, por preferencias que no pueden realizarse sin depender de los que tienen los recursos de su realización, se requiere la conducción estatal, la dirección de un gobierno dotado con poderes universales y con recursos abundantes para impedir una peligrosa desigualdad social que se reproduce y agrava, para satisfacer las necesidades de su sociedad y, sobre todo, para crear capacidad social.

El futuro de la NGP y la gobernanza después de la crisis

La crisis financiera ha suscitado muchas cuestiones por los efectos nocivos

económicos y sociales que ha provocado en todos los países y que han golpeado particularmente a los sectores más vulnerables, que son los más necesitados de normalidad social para cambiar sus condiciones y destinos de vida. Como se dijo en la introducción, la crisis ha suscitado dos cuestiones fundamentales: Una mayor, relacionada con la estructura del Estado, con la manera como se ha definido y vinculado la función/ámbito de acción del poder público y la función/ámbito de acción de los mercados libres para producir el orden y progreso de la sociedad; y una segunda de menor alcance, relacionada con los instrumentos directivos y administrativos del gobierno. Mi interés cognoscitivo se centra en este punto y quiere averiguar lo que ha significado la crisis y la recesión para la validez teórica y práctica de la NGP y la GZ, si ha afectado y cuánto el concepto y la propuesta de una organización gerencial de la AP a partir del problema de su ineficiencia y de una configuración posgubernamental del gobernar a partir de la consideración sobre su insuficiencia.

1. En lo que respecta a la NGP el terreno de análisis y discusión se enfoca específicamente a sus *instrumentos de desregulación y marketization*, pero de ningún modo en su principio de costo-eficiencia, que la crisis revaloriza y exige con mayor fuerza, en particular en aquellos países en los que se puede mostrar que el tamaño del aparato del

gobierno y la operación de su burocracia (como en el caso mexicano) priva de recursos públicos a la política social y económica o a la atención a asuntos urgentes de seguridad pública debido a la excesiva carga fiscal que representa su gasto corriente, evidenciada por el gran número de programas, por el exceso de personal con remuneraciones que con frecuencia son injustificadas y por su crecimiento constante e inexplicable. El valor de la eficiencia económica o de la costo-eficiencia administrativa que la NGP ha vindicado es algo incuestionable, algo que llegó para permanecer e intensificarse en el futuro mediante evaluaciones más rigurosas de los resultados de los programas y del desempeño del personal, pero a la vez mediante valoraciones más rigurosas, orientadas a averiguar la idoneidad y eficiencia de: *i)* La estructura administrativa de varios organismos públicos; *ii)* la reglamentación y procesos de tramitación; *iii)* el proceso de diseño de determinadas políticas y programas, y *iv)* la “gobernanza corporativa” (el modo cómo determinados organismos públicos toman sus decisiones y dirigen sus dependencias y relaciones con sus clientes o beneficiarios).

En las dependencias gubernamentales se tienen estructuras con numerosos niveles jerárquicos y exceso de unidades administrativas, lo cual se debe en gran medida al patrón de gestión de la administración pública, centraliza-

do, vertical, de mando y control, que da origen a una organización con tramos de control muy estrechos, además de formas incorrectas de distribución de la autoridad y división del trabajo. Hay, así mismo, reglamentos internos, manuales de procedimientos y reglas de operación que por su prolijidad, redundancia o incoherencias requieren de una reingeniería de procesos a fondo (quizá con el apoyo de tecnologías digitales de administración) a fin de ahorrarles a los ciudadanos varios tipos de costos. Además, se observan análisis y diseños de políticas que no abandonan el formato gubernamental y su estilo de reserva (conforme a los cánones de la vieja disciplina de política pública), que aún emplean sólo instrumentos gubernamentales y cuyos definidores y actores son única o sobre todo las burocracias gubernamentales, que distan de tomar en consideración otros diseños que promuevan la sinergia gubernamental-social a fin de superar las limitaciones gubernamentales en varios asuntos de interés público. “El escrutinio de eficiencia” mediante el dispositivo del *market testing*, aplicado a programas, organismos y servicios públicos, sigue vigente por causa de la crisis, que ha incrementado de manera significativa el gasto público para aminsonar los males sociales de la recesión y ha ubicado el déficit fiscal en niveles de riesgo, situación que obligará a exigir más eficiencia del gobierno y a

implicar tal vez nuevas cancelaciones, recortes y reorganizaciones internas de los organismos que integran la administración pública.

Las críticas generales a la NGP suelen centrarse en la parcialidad de su enfoque, que aún es un enfoque (*intra gubernamental*), puesto que su acento se deposita en la eficiencia económica de programas y unidades administrativas con el objetivo de reconstruir el equilibrio financiero de la hacienda pública y de este modo reconstruir la capacidad operativa del gobierno, pero sin que el énfasis en la costo-eficiencia se traduzca necesariamente en un gobierno cuyas políticas y programas generan beneficios públicos, generan valor, cambian condiciones y destinos sociales de vida, o en un gobierno que honra los valores políticos de un Estado republicano y democrático. Se ha ganado tal vez en eficiencia económica, pero no en calidad institucional y eficacia social de las políticas y programas. La NGP fue pensada y ejecutada teniendo como objetivo la salud financiera del gobierno y bajo el supuesto de que los objetivos que se realizan en modo eficiente tienen significación social y cambian las condiciones sociales negativas e indeseadas. En contraste, hay evaluaciones que muestran que hay programas costo-eficientes que no son socialmente eficaces, no arrojan beneficios sociales ni cambian las condiciones de vida social de sectores ciu-

dadanos, aunque ahorran buenas cantidades de dinero a la hacienda pública. Se trata de programas de cuestionable eficiencia porque no logran resultados sociales aunque ahorren recursos públicos.

Una importante crítica a la NGP se centra en el uso de los mecanismos o las relaciones de mercado para realizar las políticas públicas y prestar los servicios públicos. A pesar de que no se hayan hecho evaluaciones suficientes sobre el impacto social de la *marketization* administrativa, sí se dispone de evidencia que permite afirmar que las contrataciones o externalizaciones o la administración mediante terceros han sido importantes para el ahorro de recursos, para la eficiencia económica y el saneamiento financiero, también para evitar la corrupción. Mientras la costo-eficiencia de los programas y servicios públicos sea el valor administrativo único o el supremo, la *marketization* o el uso administrativo de los mercados puede tener altas calificaciones, pero la situación podría ser diferente si se evalúa su actividad y resultados con referencia a la legalidad/transparencia de la actuación y con referencia a la eficacia/impacto social. Los servicios son más baratos pero se debe reunir más evidencia para saber si son de mayor calidad institucional (legalidad, transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana) y si son más eficaces socialmente (en cobertura, calidad del

servicio y modificación de las situaciones sociales indeseadas).

En este punto, más que eliminar la administración indirecta o mediante terceros, que ha acreditado eficiencia de costos, procede complementarla y completarla con otros valores administrativos del Estado de derecho y del régimen democrático. No es suficiente lograr los objetivos de los programas, hay que preservar los valores políticos de una convivencia social en modo de Estado de derecho democrático. Lo mismo se puede decir del otro mecanismo de mercado que la NGP ha practicado, al introducir la competencia interna en el sector público (entre escuelas, hospitales, transportes públicos, universidades) mediante evaluaciones y *rankings* del desempeño de las diversas unidades administrativas a fin de disminuir costos e incrementar beneficios y efectividad. Sin embargo, vale preguntarse si la competencia interna no podría ocasionar la falta de respeto a prescripciones legales (universalidad del servicio e igualdad de trato), no tener suficiente impacto social o no disponer del apoyo político de su sociedad.

En resumen, la NGP ha tenido una visión gubernamentalista, más hacendaria que social y más técnica que institucional-política. Su aporte es valioso e imprescindible en el terreno de la eficiencia gubernamental, pero no re-

suelve la *eficacia integral o total de la acción del gobierno*, que rebasa la eficacia técnica y la eficiencia financiera. La eficacia o causalidad gubernamental tiene una dimensión técnica y otra valorativa; es integral, incluye la eficiencia en la realización de los objetivos programáticos pero se extiende a la realización de los valores políticos constitucionales que tales objetivos deben expresar. Es decir, incluye la eficacia técnica (realización de objetivos) y la eficacia política, a saber: Que los objetivos y su proceso de realización sean institucionalmente correctos y políticamente aceptables (ni contradictorios con la legalidad ni despreciados por la mayoría ciudadana), además de que el proceso de realización se muestre en la producción de sus objetivos y resultados sociales.

El segundo tema de crítica específica es la *desregulación o des/re-regulación* que la NGP ha respaldado. Dos fueron los motivos principales de las iniciativas desreguladoras llevadas a cabo desde la década de 1980: Incrementar la eficiencia de la AP y apoyar la reactivación de los mercados, conforme al modelo neoliberal de desarrollo y gobierno. Por un lado, se tenían evidencias de que había leyes, reglamentos y requisitos de trámites que obligaban a realizar más acciones de las necesarias y que implicaban más actores de diverso tipo y nivel que los que eran necesarios, y esta reglamentación pesa-

da, meticulosa, redundante, ocasionaba un incremento de costos de varios tipos, empezando con los económicos. De aquí la crítica de la NGP que exigía actuar por resultados y no conforme a reglamentos, muchos de los cuales eran notoriamente rivales de la eficiencia económica y hasta de la eficacia por la pesadez de su diseño, cruzado por incoherencias, redundancias y meticolosidades impertinentes. Hasta la fecha se padece esta situación, cuya manifestación más superficial pero enojosa es la llamada tramitología, el exceso de operaciones y requisitos para obtener autorizaciones o acceder a un servicio.

El segundo motivo se relacionó con la remoción de restricciones a la actividad de los mercados, puesto que mucha legislación o regulación particularmente económica (leyes financieras, laborales, comerciales, patrimoniales) había sido elaborada y aprobada a partir de un supuesto estatista, adverso a la actuación de los mercados de la sociedad industrial primera, que consideraba oportunistas, aprovechados e inequitativos a propietarios y ejecutivos (“los capitalistas”), por lo que se legisló meticulosamente para asegurar la equidad, protección y seguridad de los trabajadores y para proteger al conjunto social sobre las seguras “externalidades” negativas que provocan injustamente los comportamientos de los mercados. Las cosas cambian en

el momento en que se decide centrar en los mercados la dinámica del crecimiento económico, que a fin de siglo se caracteriza por desarrollarse en condiciones de competencia abierta, lo cual obliga a las empresas a crearse su “ventaja competitiva” creando valor para sus consumidores, por lo que obedece a principios de productividad y competitividad tanto nacional como global. Fue lógico, entonces, proceder a desregular las transacciones económicas para atraer inversiones, incentivar el ahorro y la producción, favorecer la demanda, dar certeza a los derechos de propiedad, incentivar la productividad, relacionar el salario con el rendimiento, aumentar las modalidades (públicas y privadas) de seguro médico y de vida[...] Hubo reformas legales y aun constitucionales en varias materias y de diversos alcances a fin de que los mercados operaran sin restricciones y efectuaran todas las potencialidades de crecimiento, competencia y prosperidad que se le atribuían.

La desregulación es el talón de Aquiles de la NGP y del consenso neoliberal después del *crash* de 2008. Es voz universal, protagonizada por el grupo de los 20, que es necesario regular los mercados financieros, los cuales se han vuelto volátiles, vulnerables y peligrosos para la estabilidad y el bienestar social, debido a que han creado nuevas figuras (los fondos de

cobertura [*bedge funds*], por ejemplo), nuevos instrumentos (los famosos “derivados”) y nuevas colocaciones, que se sustentan en las informaciones, cálculos y contratos que la informática y la telecomunicación han hecho posible realizar en tiempo real y que han permitido tanto una enorme cantidad de transacciones como una extrema exposición al riesgo de ahorradores, accionistas, fondos institucionales[...] factores que han sobrecargado el circuito financiero, lo han hecho volátil, de difícil supervisión y han terminado por colapsarlo.

En torno de la re-regulación gira el debate contemporáneo y concretamente acerca de las materias, modos y alcances de la regulación. Hay numerosas propuestas en diseño que sólo el consenso entre los países líderes podrá aprobar y hacer que sean reglas efectivas, pues requerirá monitoreos muy especializados y no sencillos. Hay un regreso a la política regulatoria de los mercados, aunque es de esperarse (como ya se observa) que las regulaciones vayan a tener límites, pues los gobiernos no querrán afectar intereses de centros económicos clave para el crecimiento económico de sus países y el empleo de sus ciudadanos, tampoco podrán impedir que los actores económicos asuman los riesgos que las transacciones más atractivas implican y que están en la base de la

dinámica de los mercados. Sin decisiones en busca de utilidades en situaciones de riesgo (desde la competencia hasta beneficios futuros de probabilidad no asegurada) no habría mercados. Se regularán seguramente los mercados hipotecarios, estableciendo reglas más estrictas y cautelares sobre la magnitud de los préstamos hipotecarios (por ejemplo, que no supere más del tercio de los ingresos de los solicitantes), sobre las condiciones de venta a terceros del dinero potencial calculado de las hipotecas, sobre la capitalización de los bancos, sobre el monto del apalancamiento de los fondos, los estándares de presentación de los estados contables de las empresas y financieros de la banca y las instituciones de fondos, sobre el gobierno corporativo, sobre los estándares y prácticas de las consultoras calificadas del riesgo[...] pero todas estas reglas servirán tal vez para neutralizar o amortiguar los efectos de mayor daño social en caso de transacciones financieras fallidas, pero no se ve cómo los estados puedan llegar (sin intervenir el mercado, extinguirlo y estatizarlo) a regular la exposición al riesgo de los inversores, que es considerada una acción racional porque la probabilidad de pérdidas se asume a la luz de los beneficios que se estiman también probables, superiores o compensatorios de los eventuales costos.

De cualquier manera, hay mayor regulación financiera a la vista y esta situación ocasionará que se desarrolle ulteriormente la *administración regulatoria*, que es un campo de acción muy especializado en los sectores financieros y tecnológicos de punta (telecomunicaciones, por ejemplo), que exige competencias profesionales específicas avanzadas, puesto que en las actividades financieras y en otras similares la supervisión regulatoria no puede ser practicada como inspección (como ocurre en salud, ambiente, equipos, infraestructura) o mediante fiscalización o evaluación, sino que requiere de auditorías, análisis y valoraciones complejas. Por lo demás, la administración regulatoria es un campo de bajo desarrollo no sólo en América Latina, puesto que el patrón dominante de política pública es la política distributiva, de asignación de recursos, de gasto, más que la regulatoria.

Otro campo de acción futura será *la administración del riesgo*. El Estado se ha caracterizado desde siempre por ser la instancia social de control del riesgo de daños probables a la vida de sus ciudadanos. En su configuración absolutista y liberal primera, el Estado Leviatán se encargó de neutralizar el riesgo al que las personas estaban expuestas por la violencia social, que quitaba vidas, dañaba libertades y usurpaba propiedades. En su configuración social

posterior, el Estado se encargó de neutralizar el riesgo de padecer accidentes laborales y las enfermedades que acompañan los diversos momentos del ciclo de la vida. En estos años, frente al terrorismo, contingencias naturales, el cambio climático con sus nocivos fenómenos hidrometeorológicos, sequías, hambrunas, pandemias[...] el Estado se ha vuelto la instancia social que por la naturaleza de sus fines, poderes y recursos, es fundamental para prevenir y disminuir daños sociales no previstos e inciertos sino próximos. La novedad es que el riesgo ya no es sólo un hecho individual, a partir del tipo de decisiones que las personas toman en sus vidas, sino que es ya una dimensión de la estructura social contemporánea, llamada “sociedad del riesgo”. El crecimiento del riesgo llevará al Estado a hacerse cargo de nuevos campos cruciales para la seguridad y el bienestar de la sociedad. Serán actividades preventivas (educación, salud, planeación y reordenamiento de los asentamientos humanos, alimentación, creación y mantenimiento de infraestructura) y actividades directas durante y después de los eventos siniestros de daños patrimoniales y de vidas, que se han vuelto lamentablemente estacionales en numerosos países.

2. Respecto de la gobernanza el impacto de la crisis es menor y previsiblemente será el proceso o modo de go-

bierno que seguirá desarrollándose en el futuro, en particular en los asuntos relacionados con el desarrollo social y el crecimiento económico.⁸ La dirección o gobernación de la sociedad contemporánea, que se caracteriza por ser diferenciada, compleja, independiente, autónoma (capaz de autorregulación en numerosos campos de la vida económica y social), es una actividad que implica al gobierno como un dirigente y coordinador necesario, pero que es insuficiente o limitado para la tarea directiva, debido a que carece de los recursos indispensables para resolver por sí mismo los problemas públicos y estar en aptitud de crear los futuros de valor de una sociedad. El gobierno en las condiciones actuales no posee los recursos financieros, informativos, tecnológicos, organizativos de la producción, de autoridad política y moral, etcétera, requeridos para la estabilidad y prosperidad de la convivencia o le sería muy costoso desarrollar esas capacidades a partir de sí mismo. En

la situación contemporánea, a menos que queramos patológicamente ir a la deriva, la dirección de la sociedad no puede ser más que el resultado de una acción conjunta, de una “dirigencia colectiva” o “sistema directivo” (*governance system*), de la que forman parte actores de gobierno y poderes públicos, pero también organizaciones privadas y sociales, nacionales o internacionales, que a través de sus interacciones, negociaciones, acuerdos y aporte de recursos hacen posible que las sociedades se orienten hacia objetivos de gran valía y estén en aptitud de realizarlo. La definición y realización de los objetivos de valía, que dan rumbo a una sociedad, son ahora una coproducción público-privada, gubernamental-social.

La crisis ha mostrado con fuerte evidencia la interdependencia que hay y se requiere entre los actores públicos, privados, sociales, internacionales para que la sociedad en que viven tenga un futuro de calidad progresivo y sustentable, teniendo en cuenta la

⁸Conviene distinguir en las acciones del gobierno entre sus actividades relacionadas con el aseguramiento del orden público/seguridad pública y sus actividades relacionadas con el bienestar y el desarrollo de su sociedad. Las primeras, fundamentales, no pueden ser realizadas más que en modo de “vieja gobernanza” o de “gobernanza por gobierno”, en tanto el Estado es la organización soberana que posee y ejerce legítimamente la coacción en su sociedad territorial, no puede compartir su fuerza con nadie y está obligado a neutralizar, sancionar y derrotar a los grupos o personas que en modo violento lesionan personas, libertades y propiedades de sus ciudadanos, o que por vía armada tratan de constituirse en un poder territorial alternativo. En cambio, en los temas de crecimiento económico y desarrollo social son limitadas las capacidades del Estado, de modo que sin el aporte de la sociedad económica y civil, cuyos recursos son clave para la productividad, la competitividad, la prosperidad, no está en condiciones de dirigir a su sociedad.

insuficiencia de todos y cada uno de estos actores sociales para resolver por sí mismos sus problemas y los del conjunto social y para realizar sus intereses particulares sin hacer peligrar los intereses comunes, que le son vitales. La crisis muestra que las fallas del mercado financiero y su impacto destructivo en la economía real de bancos, industrias y trabajo pudieron ser anticipadas mediante regulación y monitoreo estatal o por lo menos detener las transacciones cuyo riesgo era tan alto y universal, además de inmanejable, que podrían ocasionar daños en cascada. Muestra, así mismo, que los efectos de la crisis, que dejados a sí solos podrían haber llevado al caos económico mundial (no nacional), han sido amortiguados por las políticas anticíclicas de los estados, que han incluido compras de activos de empresas privadas financieras por parte del gobierno (PARC, en Estados Unidos) y variados subsidios fiscales que los gobiernos han otorgado a muchas industrias, en particular a las pequeñas y medianas empresas (Pymes) que suelen formar parte de los sistemas de proveedores de las industrias de productos finales y ser las generadoras de mayor empleo. La crisis evidencia una vez más que las fallas de mercado, en especial en el campo de las asimetrías de información y las externalidades, requieren de la intervención estatal mediante normas, su-

pervisión y asignación de recursos. No puede haber *governance by markets*, pues los mercados no pueden conducirnos por sí solos a futuros deseados de bienestar y bienvivir generalizado mientras estén estructuralmente propensos a fallar por defectos de información y de cálculo de los efectos de sus decisiones: Por racionalidad limitada que facilita el oportunismo. Por lo menos, se requiere intervención estatal para limitar el tamaño de los desastres sociales a causa del exceso de exposición al riesgo de los actores económicos o por los defectos notorios del “gobierno corporativo” de las empresas financieras, dos debilidades que ha exhibido brutalmente la crisis financiera.

Pero también se puede recorrer el camino inverso. La crisis tiene un impacto fiscal directo y fuerte en la hacienda pública, la cual ha tenido que incrementar sus egresos para ayudar a la banca, a empresas de varios sectores económicos y de diferente tamaño, a consumidores y desempleados, a la vez que ha visto disminuir sus ingresos fiscales por el estancamiento y la recesión económica. A causa de la crisis el gobierno se muestra con mayor carencia de los recursos necesarios para estar en condiciones de realizar los grandes proyectos económicos y sociales que dan viabilidad a su sociedad y resuelven de modo significativo los problemas de masas desfavorecidas y

vulnerables. Simplemente el gobierno no puede conducir y coordinar las actividades de su sociedad hacia futuros de valía a menos que cree puentes, forme redes y se asocie con los sectores productivo y financiero, a pesar de su actual deterioro, en áreas cruciales de infraestructura, producción, empleo y de acceso a condiciones de bienestar universal.

En suma, mi optimismo moderado, a pesar del sufrimiento humano y la incertidumbre del momento presente, me hace pensar que la NGP seguirá vigente mientras siga siendo un problema crítico la crónica ineficiencia económica de los gobiernos, con sus

preocupantes desequilibrios financieros, además de que seguirá vigente gobernar en modo de gobernanza mientras las varias formas que puede tomar la asociación público-privada, la red gubernamental-ciudadana en proyectos de inversión, en políticas públicas y en la prestación de servicios públicos acrediten que no sólo realizan los objetivos de programas importantes para el bienestar social sino que preservan y acaso potencian los valores políticos de la existencia democrática y los valores humanos de una sociedad civil libre, diferenciada y solidaria. No es fácil, aunque sí exigible.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F., 2006, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis F., 2007, “El aporte de la política pública y la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Reforma y Democracia*, núm. 39, octubre, México, revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Aguilar, Luis F., 2008, “Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones”, *Cuadernos de Liderazgo*, núm. 17, Barcelona, ESADE.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 1998, *Una nueva gestión pública para América Latina*, Caracas y Madrid.
- Innerarity, Daniel, 2006, *El poder cooperativo: otra forma de gobernar*, Barcelona, ESADE.
- Longo, Francesc, 2008, *Los principales atributos de la gobernanza en las democracias avanzadas*, en prensa.
- Kooiman, Jan, 2004, “Gobernar en gobernanza”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

- Natera, Antonio, 2004, *La gobernanza como gestión pública participativa y reticular*, Madrid, Universidad Carlos III.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 1997, *Reconceptualising Governance*, Nueva York.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre, 2002, “La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?”, *Foro Internacional*, julio-septiembre, México, El Colmex, pp. 429-453.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, 2003, *Public Management Reform*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press.
- Prats, Joan, 2004, “De la burocracia al *management* y del *management* a la gobernanza”, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3, Barcelona, Instituto Interamericano de Gobernabilidad/PNUD.
- Ramió, Carles y Miquel Salvador, 2005, *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB/Edicions Bellaterra.