

es un principio en sí misma que implica más relaciones de poder que buenas intenciones. La competencia como principio plenamente aceptado por quienes defienden el mercado es una pugna por ser más eficiente, dar valor agregado a los productos, vender más. La competencia no es una lucha por ver quién se acerca más a una idea metafísica del bien, sino la búsqueda del triunfo sobre los otros; no es una lucha por lo humanamente correcto sino por lo técnica y económicamente correcto. De ahí que los intentos por moralizar lo amoral estén condenados al fracaso, al menos que se quiera cometer el despropósito de convertir la amoralidad del mercado en ética universal.

Del Villar deja en claro que el fracaso de la lucha contra la corrupción no se debe a la existencia de grupos que, desde posturas diferentes, se enfrentan a la imposición de la lógica del mercado y el principio de la competencia como moral universal, sino a las contradicciones del propio discurso neoliberal. En temas como el tratado por Samuel del Villar se quiebra la proclividad al entusiasmo del neoliberalismo económico, se manifiestan sus contradicciones internas en la práctica del proceso económico y judicial, se hace evidente que, muy a su pesar, no todo lo bueno viene junto y que este mundo es más complicado de lo que su presunción universalista supone.

FROYLÁN ENCISO

Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, 500 pp.

Considero que el libro *Gobernanza y gestión pública*, de Luis F. Aguilar, es un texto muy sólido que no sólo hace una lectura exhaustiva y cuidadosa de la literatura sobre los temas de que se ocupa, sino que también ofrece explicaciones construidas por el propio autor que permiten entender los alcances teóricos, así como el uso que puede hacerse de ese arsenal de ideas para tomar decisiones y mejorar la gestión pública hasta el punto de generar escenarios para una cabal gobernanza. Mi comentario se ocupa de lo que, a mi juicio, son las contribuciones más notables del libro y quizá también algunas de sus ausencias.

Primero, el tema de la crisis aparece como una constante que cruza transversalmente las ideas contenidas en el libro y desemboca en una rica discusión sobre los cambios que se han experimentado tanto en las teorías como en las prácticas que han regido el comportamiento de las administraciones públicas, registrándose un notable tránsito entre lo que se estu-

dió y decidió en el pasado, comparado con lo que se escribe y decide hoy día. Este tránsito ha tenido un claro sentido: buscar nuevos referentes para contar con administraciones mejores.

Segundo, en el desarrollo del libro se recogen posturas del autor que tienen que ver con su interés por seguir desde un punto de vista intelectual la evolución disciplinaria y aun teórica de las ideas sobre cambios en la gestión pública, pero que también tienen que ver con su experiencia como consultor privado. Y esta dualidad es precisamente uno de los atributos que hacen de este libro un referente no sólo para los estudiosos, sino también para los tomadores de decisiones.

Tercero, en el libro se observa de manera rigurosa cómo en el desarrollo de las sociedades contemporáneas, por lo menos hasta el siglo XX, los estados, los gobiernos y las administraciones públicas desempeñaron un papel de primer orden y cómo han tenido necesariamente que fortalecerse, luego de enfrentar tan duros embates en las últimas décadas. Para explicar esto, se incluye un importante esfuerzo conceptual que a mi manera de ver tiene alcances más amplios; esto es, ofrece pistas explicativas interesantes, como por ejemplo distinguir entre calidad gerencial, más afín al mundo anglosajón, y calidad institucional, tan necesaria sobre todo en América Latina, en donde claramente se ha hecho un denodado esfuerzo por controlar los aparatos administrativos, buscando, por distintos medios, contar con finanzas públicas más “sanas”, sin que se pueda decir que este esfuerzo se haya visto cabalmente recompensado por el éxito. La preocupación por la calidad institucional sirve al autor para alertar sobre los riesgos de ingobernabilidad, que rebasan la sola capacidad coactiva y pueden, incluso, presentarse en democracias consolidadas que enfrentan, por ejemplo, crisis o déficit en sus andamiajes constitucionales.

Cuarto, se incluyen también explicaciones que permiten entender que la gobernabilidad está ligada a la capacidad para emprender reformas y que la eficacia de los gobiernos sería el resultado de la utilización óptima de esa capacidad. Se analiza cómo en América Latina los gobiernos se han constituido en elementos importantes, pero su actuación se ha situado muy por debajo de las expectativas, sobre todo en materia de desarrollo económico; de ahí que se transite hacia un esquema de gobernación que pase de anclarse en un centro único decisorio a hacerlo en un sistema en el que interactúan diversos actores. Los esquemas como el de gobernanza pertenecerían, entonces, a un escenario poscrisis en el que los gobiernos adquieren un perfil distinto que les permite recuperar la confianza de la sociedad en lo que hace a su capacidad directiva, pero sobre todo favorece el (re) nacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades y propuestas para la solución de problemas.

Quinto, el autor establece que la discusión no gira alrededor de la idea de "achicar" los aparatos de gobierno, sino de la de modificar su papel, de manera que se transformen en entes versátiles capaces de enfrentar escenarios de complejidad y de diversidad. Se reconoce que se desdibuja la división nítida entre lo público y lo privado y se privilegia el tránsito de agencia a programa, y de programa a instrumentos, así como se sustituye la jerarquía por redes. El binomio mando-control cede a favor del de negociación-persuasión, desarrollándose habilidades de dirección pero también de facilitación. Se pasa, en síntesis, de un Estado coactivo a uno cooperativo.

Sexto, como muestra de la importancia de esas mutuaciones teóricas, pero también prácticas, el libro recupera las propuestas de organismos internacionales (BM, PNUD, UNDESA, Comisión Europea) que han abonado a estas ideas. La gobernanza, según Aguilar Villanueva, inaugura y justifica una nueva manera de concebir la administración pública, y la nueva gestión pública (NGP) es a la vez causa y efecto de la nueva gobernanza. Se restaura la naturaleza *pública* de la administración pública, promovándose esquemas gerenciales alternativos a los tradicionales esquemas burocráticos. El autor afirma que estas ideas no tienen aún rango de paradigma y que un consenso más generalizado sobre las bondades de la propuesta se irá construyendo en la medida en que el modelo muestre con evidencia que se van obteniendo mejores resultados en la solución de problemas en las sociedades contemporáneas.

Séptimo, el libro analiza, pues, las ideas recogidas bajo el paraguas conceptual de la NGP y que se desenvuelven sobre la base del cuestionamiento del papel de los gobiernos en el desarrollo económico y social a lo largo del siglo XX. Estas ideas se inscriben en lo que se ha llamado la reforma del Estado, movimiento que el autor reconoce que ha buscado propósitos distintos en cada país y ha caminado a distintas velocidades; lo que sí es evidente es que, en la mayoría de los casos, se puede afirmar que de ello han resultado procesos inacabados. Pugnar por un movimiento más integral de reforma responde al imperativo de impedir la disociación que se ha dado entre reforma económica y reforma institucional, que incluye cambios administrativos. De igual manera, serviría para acortar la brecha que existe entre agenda de gobierno y sus resultados, brecha que aparece de manera más evidente en los esfuerzos realizados en cuanto a modernización de la administración pública, de ahí el cuestionamiento sobre su tamaño y la serie de propuestas que le siguieron sobre la necesidad de su redimensionamiento. En el libro se analiza cómo esta propuesta provino inicialmente del mundo anglosajón, centrando su atención en la reducción del tamaño de los gobiernos, para paulatinamente enfatizar la necesidad de hacerlos más eficientes.

Octavo, este tránsito entre tamaño y eficiencia ha puesto sobre la mesa cuestiones también analizadas en el libro, como son: la pertinencia de combinar el modelo del mercado con un Estado-gobierno más participativo, flexible y sometido a menos regulaciones, así como la eficiencia y descentralización. Estos binomios, sin embargo, mueven a repensar y redefinir los mecanismos de control. El autor explora experiencias relativas a cómo se han adoptado ideas provenientes de la NGP en Gran Bretaña, Nueva Zelanda, Canadá y los Estados Unidos. Revisa cómo se ha ido enriquecido la propuesta, pasando de reformas de primera generación –centradas en el redimensionamiento– a las de una segunda –que pusieron el énfasis en la calidad–, hasta llegar a una tercera cuyo eje han sido las preocupaciones sobre el personal público.

Noveno, al igual que con el tema de la gobernanza, el autor hace una revisión de las aportaciones a las ideas de la NGP por parte de organismos internacionales como la OCDE, BM, UNDESA, el CLAD y los llamados consensos de Santiago y Santa Cruz.

Décimo, se avanza en la discusión para explorar el tema de gobierno estratégico en donde se reconoce la importancia del entorno tanto nacional como internacional. Aquí, Luis Aguilar analiza el cambio que se opera entre el énfasis puesto en la planeación y el que se otorga a la operación, ambos procesos arropados por valores estratégicos. Se plantea por qué resulta necesario buscar salidas frente a la imposibilidad de desagregar planes, programas y presupuestos. En el tema de gestión de calidad se reconoce la importancia de los ciudadanos como beneficiarios de los servicios públicos. Se discute el tema de ciudadano-cliente, aceptándose que esta última acepción presenta claras limitaciones. El autor establece que eslabonar gestión estratégica y de calidad genera valor agregado, y que en el sector público se aumenta con ello la capacidad de respuesta de los gobiernos frente a problemas sociales con resultados tangibles. Se revisa la experiencia, por ejemplo, de Gran Bretaña y las propuestas hechas por la OCDE.

Onceavo, para concluir, el autor afirma que mover la administración pública hacia esquemas más parecidos a los de los “negocios” representa un reto. Introducir temas como calidad de servicios, productos, competitividad y servicios al cliente requiere ajustes importantes, puesto que la administración pública ha estado influida por otros valores que responden a lógicas distintas. Los beneficios que a juicio del autor se obtienen a partir de la incorporación en el sector público de estas tecnologías requerirían ejemplificarse de manera que quedara claro que hay una gestión de mayor calidad al someter procesos al escrutinio de mecanismos como el ISO 9000. El autor refiere a una abundante literatura que probaría estos supuestos. Habría hecho falta complementar, sobre todo, las explicaciones de la segunda parte

con ejemplos o casos que empíricamente prueben las bondades atribuidas a esas tecnologías, aunque esto tal vez rebasaría los propósitos del libro. El epílogo explora nuevas rutas que a juicio del autor permiten una mejor comprensión de la administración pública.

Doceavo y último, creo que es un acierto del Fondo de Cultura Económica haber tomado la decisión de publicar este libro, que estoy segura va a convertirse en lectura obligada para muchos grupos interesados en contar con mejores administraciones públicas, y sobre todo que contribuyan más y mejor a la solución de los graves problemas que aquejan a una buena parte de nuestras sociedades.

MARÍA DEL CARMEN PARDO

James Traub, *The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux, 2006, 419 pp.

El año 2007 se inició para Naciones Unidas con la salida de dos de sus personajes más emblemáticos en los últimos años: Kofi Annan y John Bolton. El primero concluyó sus funciones como secretario general de la organización. El segundo, tras la derrota republicana en las elecciones de medio término para el Congreso, abandonó su puesto como representante permanente de Estados Unidos ante la ONU frente a la posible negativa de su ratificación por el Legislativo de su país. A la luz de estos acontecimientos, el libro publicado por James Traub no pudo haber aparecido en mejor momento. Es un recuento de la relación tan compleja entre el gran poder hegemónico y la organización ecuménica por excelencia representados, en gran medida, por Annan y Bolton.

*The Best Intentions. Kofi Annan and the UN in the Era of American World Power* es un examen de los años de Kofi Annan como secretario general de Naciones Unidas. Traub escribió este libro basándose en entrevistas que realizó entre el verano de 2004 y el otoño de 2005. Complementó la información con su asistencia a diversas reuniones del secretario general tanto con su equipo en Nueva York como con jefes de Estado y otras personalidades en diversos países. Ello lo llevó a estar en contacto directo con Annan y con sus colaboradores más cercanos. Pese a su simpatía por el secretario general y su aversión hacia John Bolton —mostrada en frases como “Bolton era algo así como una quinta columna en el Departamento de Estado de Powell que tenía tendencias internacionalistas” (p. 367.) o “debido a su temperamento y creencias, Bolton no parecía encajar en el equipo moderado y pragmático que Condoleezza Rice había integrado” (p. 368.)—, el autor logra hacer un recuento objetivo de la relación entre Estados Unidos y la ONU. Incluso llega