

Nueva Gestión Pública y Gobernanza: Desafíos en su Implementación

New Public Management and Governance: Challenges in Implementation

Díaz de León, Carlos Gómez *

Resumen. El trabajo expone la transformación que se ha producido desde una perspectiva histórica en la administración pública particularmente durante la última década del siglo XX con sus efectos e interrelaciones con el sistema político. El argumento central es la relación directa en el cambio del entorno económico, político y social que dio lugar a la reforma del Estado, y esta provocó a su vez el cambio en el aparato gubernamental dando origen así a la nueva gestión pública y esta dialéctica genera a su vez una nueva dinámica en el gobierno que da lugar a la gobernanza. Como elementos de cambio en la forma de gestión se destacan la gestión estratégica y la gestión de calidad con su componente participativo que caracteriza el nuevo modelo de gobernanza. Finalmente se señalan algunos de los desafíos que el propio modelo significa para la sociedad y las organizaciones civiles.

Palabras claves: Gobernabilidad- Nueva Gestión Pública-Gestión Estratégica-Gestión de Calidad-Gobernanza

Abstract. The paper describes the transformation that has occurred in historical perspective in public administration particularly during the last decade of the twentieth century with its effects and interactions with the political system. The central argument is direct in changing economic, political and social reform led to the state, and this in turn caused the change in the government apparatus thus giving rise to the new public management and this dialectic generates in turn a new dynamic in the government resulting in governance. As elements of change management in the form of highlights strategic management and quality management with participatory component that characterizes the new governance model. Finally we point out some of the challenges that the model itself mean for society and civil society organizations.

Key words: Governance-New Public Management-Strategic Management-Quality Management-Governance

Introducción a la Gestión Pública: Evolución reciente

Desde la mitad del siglo XX pero sobre todo a partir de la década de 1990, el concepto y el estudio de la Administración Pública, ha sufrido profundas transformaciones, innovándose con nuevas categorías y nuevas denominaciones como la de *políticas públicas*, *gestión pública* y *gerencia pública* (Pardo: 1995). Todo ello ha sido consecuencia de los procesos más amplios de reforma del Estado que han tenido efectos en el aparato administrativo gubernamental por la vía de

reformas administrativas o de la modernización administrativa. En la búsqueda de nuevas formas procesales para dar mayor eficiencia y eficacia a la gestión gubernamental se ha modificado la perspectiva de abordaje del estudio en el campo disciplinario de la administración pública. Para Barry Bozeman (2001: p.37), la gestión pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas. Estas últimas parecen haber contribuido más a la evolución de la gestión pública, y las primeras más a su sustancia inicial.

La problemática del crecimiento de los Estados y el cumplimiento de sus obligaciones administrativas los han enfrentado a una nueva realidad en sus acciones de gobierno, haciendo que la administración pública como se venía desarrollando sea inaccesible de comprender y estructurar, por lo que, refiere Enrique Cabrero Mendoza: “No es casual que a fines de los años cincuenta y sobre todo a lo largo de los sesenta, surja la escuela de las *políticas públicas*, como un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública: al análisis que se funda en la dependencia se contraponen al análisis que parte de la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de estudios se contraponen el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se oponen la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo. Se trata, por tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública. Una vez que el Estado omnipresente entra en una profunda crisis de legitimidad a fines de la década de los setenta, se inicia nuevamente la reconfiguración del aparato estatal. Surge lo que algunos han denominado el Estado modesto o el Estado regulador - como lo han llamado otros-, comprometido en la

articulación de los esfuerzos de los actores, dejando de lado la tentación de atender directamente con dependencias propias todos los asuntos públicos. De hecho, en este escenario lo público deja de ser un monopolio estatal que recobra su esencia original: un espacio para el conjunto de individuos, agencias y agentes de una sociedad, dentro de los cuales las dependencias gubernamentales son sólo uno de los componentes” (Cabrero, en Bozeman: p 21).

Efectivamente, las acciones gubernamentales, ante su diversificación y problemática en la prestación de los servicios que le han sido encomendados, se han visto en la necesidad de hacer uso de entes no gubernamentales que los últimos años han demostrado su capacidad y eficiencia, con lo que surge la gestión y la gerencia pública –*public management* en Estados Unidos de Norteamérica-. El concepto de *public management* va teniendo acogida en muchos países, en España se introduce como *gestión pública* y en algunos de América Latina se adopta la denominación *gerencia pública*, refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente *gestión o gerencia pública* (Cabrero en Bozeman: p 23). Retomando la idea de Bozeman en el sentido de que las escuelas comerciales modificaron sus nombres durante los años setenta: dejaron de ser escuelas de administración de empresas para ser escuelas de gestión [...]. Las escuelas de políticas públicas como la Kennedy School de Harvard, el Institute for Public Policy Studies de Michigan, entre otras, se fundaron en parte como rechazo directo a la administración pública a la vieja usanza, pues las escuelas de políticas se orientaron al análisis cuantitativo aplicado sobre la economía, pero las escuelas de políticas empezaron a reconocer cada vez más una grave limitación: en el sector público había poca demanda de análisis cuantitativo formal o de “gran diseño” de las políticas. En cambio, había una gran demanda de gestión y sobre todo de cómo mejorarla. Las escuelas de políticas necesitaban algo afín a la administración pública, pero que no se identificaran con este campo ‘anticuado’ y orientado hacia las capacidades

especiales. Como solución, se inventó la gestión pública. A mediados de los años setenta, el profesorado de las escuelas de políticas públicas empezó a emplear el término *gestión pública* y a reflexionar acerca de los programas escolares de gestión pública (Cabrero: p. 38).

La teoría de la gestión pública, para Laurence E. Lynn, Jr., tiene como finalidad ayudar a los administradores y a sus asesores a hacer que una inteligencia crítica y analítica se involucre en el diseño y la elección de las disposiciones institucionales necesarias para alcanzar las metas de las políticas públicas “[...] dará buen uso a la experiencia de los administradores públicos. También se basará en las disciplinas académicas dedicadas a explicar la conducta y la elección, interrelacionando los siguientes cinco conceptos: *Dependencia* –los administradores públicos son a la vez jefes y agentes-; *Mercados, Jerarquías y Planes* –reconocer cuando una elección es apropiada y por qué; *Racionalidad limitada y estilo cognoscitivo* –fuerzas y limitaciones en el aprendizaje-; *Dirección ejecutiva y aparato burocrático; La lógica de la acción colectiva y la teoría de juegos* (Lynn en Bozeman: p 49-50). En este sentido, nos señala García Sánchez: “La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana” (García, 2007: p 44).

Efectivamente, el enfoque de la Nueva Gestión Pública radica en el óptimo desempeño del sector público, en resultados eficientes, eficaces y de calidad en el servicio público; en el reemplazo de las estructuras; en mayor flexibilidad para la

explotación de las alternativas de regulación y previsión pública, alcanzando mayor efectividad a un menor costo y en el enfoque a los servicios que provee el sector público y el fortalecimiento de las capacidades estratégicas de los organismos centrales de gobierno para que sean más flexibles y a un menor costo (Cabrerero y Peña: 2008).

Gestión Estratégica: propuesta vanguardista de la nueva gestión pública

Entre las diversas innovaciones técnico-administrativas que propone la nueva gestión pública debe mencionarse que se distinguen dos que tienen una gran trascendencia en el modelo, a saber: la gestión estratégica y la gestión de calidad. En este apartado analizaremos la primera. Este componente resulta sumamente relevante porque refleja en gran medida la transformación que se ha dado en la propia conceptualización del modelo de administración pública tradicional. En efecto, de una definición estática y una categorización como la de Manuel Ainaína que concebía a la administración pública como “el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso y a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las leyes”, o de aquella otra de Pedro Muñoz Amato, que la definía como, “la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político” (Gómez, 1998: p.45), se pasa a una interpretación dinámica. Inclusive desde una perspectiva más moderna, la célebre definición de Wilson que la define como “el gobierno en acción, es el ejecutivo, el operante, el más visible aspecto del gobierno”. En una perspectiva más cercana a la nueva gestión pública White (1950) nos señala que la administración pública consiste en todas las operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la

política del Estado. La administración pública es, en este sentido, el conjunto de leyes, reglamentos, prácticas, relaciones, códigos y costumbres que prevalecen en un momento y sitio determinados, para la realización y ejecución de las políticas públicas. En estas últimas concepciones se observa una perspectiva de intervención y de cambio, de influencia del y en el entorno. En contrapartida a la noción de control y mantenimiento del estatus quo inherente al modelo administrativo burocrático, la noción de gestión estratégica alude por principio a la complejidad, a la incertidumbre y a la necesidad de visualizar el entorno en el cual opera la organización para anticiparse y a partir de una misión y una visión previamente establecidas, conducir a la organización hacia esos objetivos estratégicos. Así la gestión estratégica consiste en dar seguimiento a la actividad organizacional para asegurar que ésta se mantenga orientada hacia los objetivos centrales de valor estratégico, formulados en la visión, y evaluar los entornos para una vez identificados los obstáculos, resistencias, apoyos y amenazas, anticipar contingencias y las acciones que conduzcan a esos objetivos (Aguilar: 2006, p.311).

En este contexto teórico, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha instrumentado ocho estrategias para aplicar en la Nueva Gestión Pública¹:

1.- *Devolver autoridad y otorgar flexibilidad* (dar al administrador libertad en las decisiones, facultad de decisión y flexibilidad en el manejo de recursos públicos).

2.- *Asegurar el desempeño, el control y la rendición de cuentas.*

3.- *Desarrollar la competencia y la elección.*

¹ Cfr. *Ibíd.*, pp. 308-311

4.- *Proveer servicios 'responsivos' a los ciudadanos* (orientación estratégica, participación al ciudadano, transparencia y acceso a la información).

5.- *Mejorar la gerencia de recursos humanos.*

6.- *Optimizar la tecnología de la información.*

7.- *Mejorar la calidad de la regulación.*

8.- *Fortalecer las funciones de dirección del gobierno central.*

La gestión estratégica conlleva a la teoría que sobre planeación estratégica se ha desarrollado en los últimos años, así tenemos que: “La planificación estratégica es el instrumento de gobierno, que disponen las sociedades civilizadas, para definir la “carta de navegación” de la nación. Esta precisa, jerarquiza y establece prioridades respecto de las razones de interés público, que los ciudadanos han invocado, para entregar atribuciones a los poderes públicos; y por tanto, define, la estrategia, las políticas, las metas y los objetivos [...] La planificación es un instrumento para dar coherencia a los diversos actos de gobierno que se explican por la manera en que han sido configuradas las razones de interés público, que los ciudadanos han incluido en la carta constitucional que los une y los afirma como nación. La única y exclusiva razón de la planificación es la de pensar antes de actuar, o lo que es lo mismo, tomar las providencias del caso para que dichas razones sean alcanzadas (Sánchez, 2003).

Para el autor en cita la planificación es estratégica y operativa. La *planificación estratégica* sirve para poner en marcha el Proyecto Nacional, que engloba una planificación estratégica jurídico políticas en la operación de los poderes del Estado; es de mediano y largo plazo, se refiere a la gestión de los grandes objetivos nacionales que se renuevan constantemente con innovaciones y cuestionamientos,

transformaciones sociales, económicas y tecnológicas y de cómo se configure la forma de ejercicio de los poderes públicos y de la relación entre éstos y de sus interacciones con los ciudadanos y sus organizaciones. Se mueve en el nivel nacional (proyecto de nación) e institucional (lo encomendado a cada estado y a sus organismos). En lo que se refiere a la *planificación operativa*, ésta se refiere a la forma de conducir una organización hacia los escenarios deseados y explicitados en la “planificación estratégica”. Planificación estratégica y planificación operativa se articulan mediante la gestión por objetivos y resultados. La nueva gestión estratégica requiere una dirección adecuada, mediante la organización y la óptima aplicación de los recursos, con una vigilancia constante y acorde a las exigencias de la sociedad.

No obstante el interés por el desarrollo de la Nueva Gestión Pública, aún no es posible evaluar sus alcances, pues existen gobiernos que ya la han impulsado, pero otros aún no la ponen en operación, en Estados Unidos de Norteamérica ha habido logros notables a nivel local de gobierno.

En el caso de México, se enfrenta una problemática diferente a la de los Estados Unidos de Norteamérica, por supuesto que hay intentos evidentes en varias de las entidades federativas y sobre todo se observan a nivel municipal, a pesar de que cada uno de ellos tiene una problemática distinta, en algunas regiones se han puesto en práctica reformas de corte gerencial, programas inspirados en la Nueva Gestión Pública, medidas para garantizar el acceso a la información pública, para optimizar las tecnologías de la información; mejora regulatoria; programas de evaluación de desempeño, prestación de servicios públicos. El gobierno federal mexicano con el Presidente Vicente Fox, y en Nuevo León Natividad González Parás, son ejemplo de ello (Gómez, 2005). Como se desprende de los ejemplos mencionados, más allá del discurso gubernamental en el sentido de alcanzar una óptima administración,

existen diversos factores que inhiben la aplicación de la Nueva Gestión Pública en todas sus dimensiones, pero lo que sí se debe reconocer es el esfuerzo por diversos gobiernos locales, organismos descentralizados e instituciones públicas que se preocupan por la optimización en la gobernabilidad.

Gestión de Calidad: atributo de la nueva gestión pública y la gobernanza

El otro componente innovador de la nueva gestión pública lo constituye la gestión de la calidad. Si bien la teoría y práctica sobre gestión de calidad inicia en Estado Unidos, y posteriormente es adoptada por países como Japón, como un instrumento útil para medir y mejorar la calidad en lo que a productos y servicios se refiere. El resultado de ello fue la primacía competitiva que en los últimos años ha alcanzado este país en dicha materia, en el mercado mundial al impulsar la investigación de mercado a través de encuestas, entrevistas y pruebas con consumidores, ello les permitió diferenciar sus productos, pero además, de esta manera, los estudios de mercado y la investigación sobre la satisfacción del cliente pasaron a ser parte significativa de los programas de calidad y marcaron un cambio importante en el enfoque al cliente (Moyado, 2002: p.3). De esta manera se introduce el principio de la calidad como un nuevo paradigma. Los teóricos se dan a la tarea de proponer ideas alrededor de la calidad en la gestión pública como una nueva herramienta que permitirá una mayor eficiencia en las instituciones públicas, viéndolas como entes competitivos y con la finalidad de que la ciudadanía, les reconozca calidad y legitimidad.

Existe amplio consenso entre los estudiosos de la administración pública sobre la importancia que ha revestido en las políticas sobre la nueva gestión pública el vínculo entre la prestación del servicio y la calidad de la gestión del Estado (Aguilar, 2006: 314 y sigs.), por lo que se han diseñado nuevas formas de funcionamiento, con la preparación de quienes participan en el proceso

administrativo y la modernización de los aparatos gubernamentales mediante nuevas técnicas operativas y la instrumentación de apoyos tecnológicos modernos. Así, y tomando la cita que Moyado (p. 4) hace de Guillermo A. Malvicino, subraya que: “La calidad adquiere de esta forma una dimensión diferente de las que tradicionalmente ha mostrado, revelándose como un activo político que va a impactar directamente en el fortalecimiento de la legitimidad institucional. Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores finales locales o internacionales en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas, se impone analizar los aspectos que conforman la calidad y de qué manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuestas a este nuevo enfoque en la interrelación cliente-proveedor”.

Por otra parte, los gobiernos se han enfrentado a múltiples retos que les han obligado a analizar y aplicar las mejores innovaciones de la gestión pública, y no solamente han sido por problemas internos, sino que aunado a éstos, el fenómeno de la globalización, en que la injerencia de diversos organismos internacionales, la aplicación de recursos del exterior en apoyo a los Estados y las inversiones de capital externo exigen mejoras en la gestión pública y en las políticas gubernamentales.

El Estado no es una empresa privada en la que los elementos de la gestión de calidad con resultados pueda tener el éxito que éstas han alcanzado, sin embargo, se ha tratado de buscar aquellas coyunturas en las que sí es apropiado adoptarlas haciendo un equilibrio entre los diversos factores, el administrativo, la sociedad y la política, a efecto de adecuar las mejores estrategias, mediante las reformas que sea menester, tomando siempre en consideración la demanda de la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos, para que con ello el poder público alcance la

credibilidad y legitimidad que tanto desea, no sólo la que necesita el gobierno, sino la que se deriva de la propia ciudadanía. La prestación del servicio público con calidad es una exigencia de la sociedad, ávida de creer en la eficiencia y eficacia de las instituciones gubernamentales, ahora incluso observamos en algunas instituciones gubernamentales la necesidad de certificarse, lo cual vemos, no solo a nivel federal, sino también local y municipal.

La certificación implica así, la participación de un tercero ajeno a la administración pública, que dará su voto de calidad en la prestación del servicio y que permitirá que el usuario o la sociedad en este caso alcance una mayor certeza, seguridad y transparencia en el servicio a que tiene derecho, de esta manera que es cada vez más común observar los sellos distintivos de la certificación en oficinas gubernamentales, hospitales públicos, prestadoras de servicios públicos, universidades públicas, etc.

Tradicionalmente la función pública o la administración pública han venido funcionando alrededor de lo que las normas administrativas exigen (que por cierto llegan a ser desconocidas por una gran cantidad de funcionarios públicos). Sin embargo, con la nueva gestión de calidad, es más importante el interés y la satisfacción individual, por lo que debe adaptarse el marco legal a las nuevas tendencias democráticas así como a las exigencias de la ciudadanía. Todo ello se traduce finalmente en legitimidad, que junto con la eficiencia y eficacia constituyen los pilares de la nueva gestión pública.

Nueva Gestión Pública, Gobernabilidad y Gobernanza

En la transición de la administración a la nueva gestión pública, entre las causas que detonan esta transformación están precisamente las tres dimensiones que consideramos pilares del nuevo modelo de gestión pública. En efecto como nos

describe nítidamente Cabrero (2004: p11-12), frente a la crisis fiscal, financiera, de eficacia y de credibilidad que caracterizaba el Estado Bienestar de los 70 y los 80, se prefiguraba en los noventas un “buen gobierno” como “... aquél que en el conjunto de redes de agencias funcione bien, es decir con *eficiencia* en el ejercicio de los fondos públicos, con *eficacia* en la interacción de agentes y agencias externas, y con *legitimidad* en la prestación del bien o servicio que produce”, traducido esto último en la satisfacción del ciudadano y con rendición de cuentas. Estos tres elementos forman a su vez las características del modelo de gobernabilidad. En esta forma se observa la estrecha relación entre el modelo de la nueva gestión pública y la gobernabilidad o más concretamente el fenómeno de la ingobernabilidad. Si en una determinada coyuntura histórica la gestión de políticas públicas en una comunidad política no cumple con esas tres características y la condición de estabilidad, es decir de ausencia de conflicto social severo, entonces estamos frente a una situación de ingobernabilidad (Alcántara, 1995). En este sentido, las dificultades que presentaban los gobiernos fueron dando lugar a un reclamo cada vez mayor de la ciudadanía no solamente de eficiencia, eficacia y estabilidad, sino también de participación. Para Arbos y Giner la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo (Ollas Lima, 2002). Este es entonces el pivote del modelo de gobernanza que trasciende radicalmente al concepto de gobernabilidad, la participación de la sociedad en el gobierno. Si bien gobernabilidad alude al proceso directivo de una sociedad, el concepto va mucho más allá. Nos parece muy claro el planteamiento que al respecto hace Aguilar (2007: p 2), para quien “... la cuestión nueva consiste en que los gobernantes legítimos pueden no gobernar. Sus decisiones y acciones pueden tener propósitos

directivos pero no efectos directivos en campos cruciales de la convivencia y de la supervivencia social”.

Para el autor en cita, el centro del problema ya no es la legitimidad o validez institucional del gobierno sino su validez de dirección, de su acción de gobernar que lleva consigo componentes científicos y técnicos, prácticas políticas en relación con la ciudadanía, más allá de lo que las normas le exigen a su actuación. El problema ahora se ubica en el proceso de la gobernanza, íntimamente relacionado con la capacidad y la eficacia de la dirección de gobierno y su acción en la administración pública.

Ahora la gobernanza o gobernación preocupa a la ciudadanía, y ello se debe a las consecuencias surgidas por la ingobernabilidad que generó crisis fiscales, económica y políticas en los sexenios 80 y 90; la percepción que la ciudadanía tiene sobre la prestación de los servicios públicos traducida en ineficacia; el desarrollo de la democracia al observar la falta de capacidad de dirección de los gobiernos ante el incremento de los problemas sociales, de la pobreza, así como el hecho de que la liberalización de los mercados terminó con la intervención económica por parte del Estado; la globalización; la diferenciación funcional de la sociedad o lo complejo del sistema de sociedad contemporánea; la democratización del régimen político; la creciente independencia, la autonomía y hasta la autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales organizados y socialmente relevantes han alcanzado en la atención de sus problemas y podríamos agregar la inseguridad pública; la injerencia de los organismos internacionales y el cumplimiento a los pactos o convenios internacionales signados por los países que se acogen a los mismos.

Ahora hay demanda de nuevas capacidades que den certidumbre jurídica, seguridad pública (honestidad del sistema judicial y policial), un sistema hacendario equitativo y competitivo, una administración pública eficiente y de calidad, un gobierno transparente, pues carecer de estos elementos implica que el gobierno no cuenta con fortalezas para sostenerse, tomando en cuenta que, además, la globalización económica no permite que el gobierno tenga la capacidad y conducción del crecimiento económico, pues ya no cuenta con los poderes que ostentaba para manejarse con la libertad y la soberanía que su hegemonía política le daba.

Para Aguilar, *la gobernabilidad y la gobernanza*, son dos enfoques conceptuales y prácticos que se relacionan con la acción del gobierno, hacen referencia al problema de la capacidad gubernativa o directiva del gobierno y buscan su solución, pero tienen un diverso planteamiento del problema y ofrecen una desemejanza, aunque los dos enfoques sean complementarios. La ingobernabilidad aparece cuando se presenta la indisposición de los ciudadanos a cumplir con las leyes, planes y políticas de los gobiernos de los estados sociales, por el bajo rendimiento gubernamental en el terreno del bienestar y la justicia social, lo que exige, o bien, incrementar las capacidades del gobierno, o *incrementar las capacidades de la sociedad*, reconociendo su mayor autonomía y libre iniciativa. La Gobernabilidad consiste en la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, la ingobernabilidad, significa la posibilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, provocando con ello, conflictos, crisis políticas, problemas económicos y sociales. Afirma el autor que *la capacidad de gobernar es el proceso de gobernar con sus prácticas de interlocución y negociación con los actores sociales*. En el enfoque de gobernabilidad no cambia el modo y patrón tradicional de dirigir a la sociedad, que sigue siendo, pensado y justificado como gubernamentalmente estructurado y dominado, y que da por un hecho que la

sociedad económica y civil puede ser sólo objeto y destinatario del gobierno y de la Administración Pública, pero en ningún modo sujeto.

Gobernanza es entonces, *un nuevo proceso directivo*, una nueva relación entre gobierno y sociedad, *la gobernanza incluye a la gobernabilidad*, en tanto requiere la acción de un gobierno capaz y eficaz. En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso / modo / patrón de gobierno: *el paso de un centro a un sistema de gobierno*, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado, complementario e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales. La gobernanza entonces implicará la capacidad del gobierno para conjugar todos los elementos de naturaleza económica, de finanzas públicas, la injerencia extranjera, y sobre todo, de protección y beneficio a una sociedad democrática que reclama el derecho a tener un gobierno honesto, transparente, vigilante, justo y respetuoso de los derechos humanos.

Reflexiones finales

En el presente estudio hemos descrito brevemente la dinámica que durante las últimas décadas se ha producido en torno a la teoría y práctica de la administración pública como reflejo de los procesos más amplios y complejos de reforma del Estado que han sido a su vez provocados por la globalización y otros factores como la emergencia de la sociedad civil y la complejidad de los problemas que se incorporan en las agendas públicas. La crisis del estado bienestar provocó un cuestionamiento en el aparato gubernamental y los graves desafíos que en el entorno latinoamericano provocaban la pobreza, la desigualdad, la inseguridad entre otros, y el déficit democrático, tuvieron como efecto las transformaciones de los sistemas políticos hacia formas más participativas de conformación de las políticas públicas

y de la gestión, dando lugar a la nueva gestión pública, pero también a la aparición de riesgos de ingobernabilidad y finalmente a la emergencia de un nuevo modelo de gobierno que se ha llegado a conceptualizar como gobernanza en el cual se aprecia de manera determinante la colaboración, la contribución y la responsabilización de la sociedad civil por medio de organizaciones sociales en el quehacer público.

Distinguimos algunas innovaciones que dentro de las propuestas de la nueva gestión pública tienen particular relevancia en la gobernanza democrática. Tanto con la implementación de la gestión estratégica en las instituciones públicas como con la incorporación de modelos de calidad en los procesos gubernamentales, los atributos fundamentales que pretende mejorar la nueva gestión pública se resumen en eficiencia, eficacia, y legitimidad. Esta legitimidad está cimentada en la conformidad expresada por la propia ciudadanía en que las acciones y políticas públicas que genera el sistema político atienden y satisfacen las demandas que canaliza la población a la agenda pública. Sin embargo, la expresión de la ciudadanía no se limita a la conformidad y satisfacción de sus necesidades, sino que exige espacios de expresión y participación que permitan debatir, deliberar y consensar las decisiones y las políticas públicas dando lugar a esa nueva forma de gobernar incluyente que considera a los actores sociales como elementos fundamentales de la dirección social.

Esta gobernanza enfrenta ciertos desafíos. En primer lugar la articulación gobierno y sociedad implica un esquema de redes que requiere suficiente transversalidad y operación en diferentes niveles gubernamentales. Esto significa capacidad de coordinación, compromiso y responsabilización de los actores. Por otra parte, un segundo desafío deriva de la necesidad de definir colectivamente y consensar la priorización de las acciones y metas, así como los medios para lograrlas. Asimismo, esto requiere transitar de las prioridades a las acciones concretas y a la validación de

éstas para asegurar la legitimidad. Finalmente, es necesario optimizar el rol del gobierno para que asuma sus funciones de manera responsable y transparente. El énfasis estará en la función de coordinación, de facilitación y en última instancia de regulación. A la sociedad civil le corresponde cambiar la cultura de participación y acrecentar los activos de capital social mediante el desarrollo de redes de políticas públicas.

Sin lugar a dudas el mundo actual está exigiendo a los gobiernos efectividad, legitimidad y participación, pero también que respete, integre y consense las legítimas demandas de grupos minoritarios y vulnerables que no alcanzan a alzar su voz para exigir una sociedad más justa. Ese es el imperativo ético en la gobernanza: justicia social y progreso inclusivo.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (2007). Aporte de las Políticas Públicas y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *CLAD Reforma y Democracia No 39*, 1-15.
- Aguilar Villanueva, L. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Alcantara Saez, M. (1995). *Crisis, gobernabilidad y cambio*. México: FCE.
- Bozeman, B. (2001). *La Gestión Pública: su situación actual*. México: FCE.
- Cabrero Mendoza, E. (2004). *Del Administrador al Gerente Público*. México: IIAPEM.
- Cabrero, P. y. (2008). *New Public management para construir una New Public Governance. El caso de los Gobiernos locales en México*. México: Colegio de México.
- García Sánchez, L.-M. (Mayo 2007). La Nueva Gestión Pública: evolución y tendencias. *Presupuesto y Gasto Público No 47*, 37-64.
- Gomez Díaz de Leon, C. (1998). *Administración Pública Contemporánea*. Mexico DF: McGraw Hill.
- Gomez Díaz de León, Carlos. Coordinador. (2005). *Desafíos de la Nueva Gestión Pública: por un gobierno con resultados*. Monterrey: Gobierno del Estado de Nuevo León.
- Moyado Estrada, F. (2002). Gestión Pública y Calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público. *VII Congreso Internacional CLAD* (pág. 11). Lisboa: CLAD.
- Pardo, M. d. (1995). *La Modernización Administrativa en México*. México: El Colegio de México.
- Sánchez Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y función pública por objetivos*. Santiago de Chile: ONU, CEPAL.

***Acerca del Autor**

El Dr. Carlos Gómez Díaz de León es Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública UANL.