

BOOK REVIEW

BUENA GOBERNANZA. LEGITIMIDAD, EFECTIVIDAD Y ACEPTABILIDAD SOCIAL

Aguilar Villanueva, Luis (2022),
Acerca del gobierno. Propuesta de teoría.

Tirant Lo Blanch, CLAD y El Colegio de Jalisco, México

Rocío Huerta Cuervo*

PRESENTACIÓN

El libro “Acerca del gobierno. Propuesta de teoría” (2022) de Luis Aguilar Villanueva, publicado por Tirant Lo Blanch, el CLAD y el Colegio de Jalisco, presenta una propuesta de teoría sobre el buen gobierno que sistematiza, de manera breve, pero integral, los estudios que el autor ha realizado a lo largo de su vida sobre el “gobernar del gobierno” y que le permiten ofrecer “una propuesta criticable, pero estructurada, que ordena los componentes constitutivos de la calidad y efectividad directiva” del mismo (p. 13). Luis Aguilar Villanueva es una autoridad en materia del estudio, reflexión y aportaciones en materia de Políticas Públicas y Gobernanza Pública. Acercó textos pioneros en esas materias a los estudiosos mexicanos, propiciando las condiciones para la construcción de grupos de estudio y de programas académicos en tales ámbitos, en diversas universidades de México. El autor recupera enseñanzas relevantes de la ciencia política, la administración pública, la nueva gestión pública, las políticas públicas, la elección pública y la teoría de la gobernanza, para explicar la evolución de lo que él denomina el “gobernar del gobierno” y ofrecer una teoría integradora.

DESCRIPCIÓN

Mientras en el pasado, los estudiosos de la ciencia política y la administración pública estudiaban lo relativo a la formación del Estado Nación, los regímenes de gobierno, las leyes que deberían sustentar a los estados modernos y la soberanía nacional, actualmente el centro de la reflexión teórica está en la efectividad del gobierno, comenta el autor.

* Instituto Politécnico Nacional
<https://orcid.org/0000-0001-7457-8444>

De percibir al gobierno como un ente todo poderoso en el pasado, actualmente es visto por muchos, como una entidad imperfecta, que no resuelve los problemas que debe, incluso, como un generador de los problemas que afectan a la sociedad. De ahí la importancia de contar con una teoría que formule y explique las características del buen gobierno.

El libro está dividido en dos partes, cada una consta de cinco capítulos. La primera parte denominada, ‘El gobierno. Problemas, conceptos, críticas y reformas’, ofrece un panorama conceptual del gobierno. “Es un memorándum de lo ya dicho, sabido y propuesto sobre el Estado, el gobierno y el gobernar, aunque tal vez ofrece algunas consideraciones nuevas en el campo de la gobernanza pública” (p. 14). Es una exposición del estado del arte que problematiza las características y retos del gobierno democrático, de su calidad institucional y ejecutiva. Luis Aguilar, recupera el doble sentido del concepto *gobierno*, el del *gobernar del aparato gubernamental o gobernanza* y el del *gobernante*, como exponente de las acciones del gobierno. Asimismo, señala los dos ámbitos directivos de la acción gubernamental, primero, el sustantivo, que se refiere a la forma en cómo se gobierna a la sociedad y, segundo, el funcional, esto es, la dirección de los organismos o entidades de la administración pública. En ese proceso hace una revisión crítica de las aportaciones y tesis que las teorías de la Elección Pública, la Nueva Gestión Pública y el Populismo han incorporado a la explicación y práctica del quehacer gubernamental. A continuación, se precisa con más detalle el contenido de la primera parte del libro.

En el primer capítulo, “El problema del gobierno”, el autor indica que, a diferencia del pasado, los problemas sociales ya no se imputan al ‘subdesarrollo’ institucional, económico y social de las regiones del continente. “La persistencia y el agravamiento de los problemas se atribuyen ahora a lo que el gobierno no hace, hace mal o deja que hagan otros agentes sociales con conductas irregulares y transgresoras que agudizan los problemas [de la sociedad]” (p. 21). El pluralismo como expresión de la diversidad social se une y confunde con la falta de valores compartidos por la sociedad, lo cual exhibe la incapacidad que los gobiernos han tenido para cimentar nociones básicas comunes como guía para la solución de problemas. En algunos casos, la propia ley, como marco a partir del cual el gobierno explica sus decisiones, es criticada por diversos segmentos sociales.

Luis Aguilar, explica los dos ámbitos que deterioran la calidad del gobierno. El ámbito *endógeno*, en el cual se observan dos manifestaciones. Primero, el alejamiento de la acción de los gobernantes de lo que establece la ley, esto es, las transgresiones a las normas, las conductas inapropiadas de funcionarios y empleados públicos, los hechos de corrupción, los abusos, la opacidad de los criterios para la toma de decisiones y ejercicio del gasto público, así como el

descuido y no atención de las demandas ciudadanas. Todo lo cual ensancha el círculo vicioso de debilidad del estado de derecho. El segundo, es la debilidad de las capacidades directivas de funcionarios y empleados públicos, motivados por la desinformación, el desconocimiento de las relaciones de causalidad de los problemas que deben atender, de su evolución, el desconocimiento de la propia ley y la carencia de saberes instrumentales que generan equivocados procesos de gestión.

“El segundo ámbito de problematización es *exógeno*, se relaciona con los cambios económicos, tecnológicos y culturales que tienen lugar en la sociedad actual y han modificado las ideas, expectativas y conductas de las personas, las corporaciones, las organizaciones sociales, las familias” (p. 23). Estos cambios son acelerados y, en la medida en que los círculos viciosos de los aspectos endógenos se profundizan, ensanchan las diferencias entre los países y las personas en su interior. Las brechas para el desarrollo se profundizan. La trans-territorialidad es una característica actual de los problemas y oportunidades del desarrollo. El que las debilidades *endógenas* de los gobiernos sean el foco del problema del gobernar, no excluye que, desde la sociedad, se reproduzcan prácticas indeseables.

Si bien la legitimidad de origen de los gobernantes es un aspecto central en la constitución de un buen gobierno, su debilidad y mal desempeño directivo revierten la legitimidad de origen. Los ciudadanos quieren resultados: “...el problema se ha desplazado hacia *el proceso de gobernar del gobernante legítimo* y hacia la creación de las condiciones que hacen posible que el gobernante legítimo, democrático, sea un agente con capacidad directiva y socialmente valorado” (p. 26). El gobierno de las entidades de la administración pública y con ello, la capacidad de sus dirigentes es puesto a evaluación, ya que de ellos depende la atención a los problemas que los grupos de la sociedad padecen. “Ahora, hay evidencias de que el desempeño irregular, limitado o inefectivo de la administración pública es atribuible también a sus altos directivos, a ‘los principales’” (p. 26).

El foco de la atención ciudadana ya no está solamente en las acciones que el gobierno despliega, sino también, en la forma que cobra ese gobierno en la sociedad, en las repercusiones sociales de las acciones del gobierno, en la gobernanza pública, en la gobernanza de las dependencias del gobierno y en la forma en que la sociedad se incorpora a los procesos de toma de decisiones y ejecución de las acciones públicas.

En el capítulo 2, denominado: “El concepto de gobierno: el Gobernante y la Gobernanza”, el autor se refiere al concepto de gobernanza, sus propiedades, principios y problemas, así como a los tipos de gobernanza. Recupera los conceptos de Weber sobre el estado, al argumentar que es la forma más

avanzada de asociación política, que ha aportado en la defensa de la igualdad y los derechos humanos. El gobierno o los gobiernos son los encargados de dirigir al Estado. Éste existe, funciona y es socialmente significativo por su agencia de gobierno, que se encarga de hacer que las normas de la convivencia sean respetadas por los sujetos asociados, y que sus actividades y emprendimientos contribuyan a realizar los objetivos de valía común y personal (p. 30).

El autor recupera la connotación que el vocablo *gobierno* tiene en la lengua castellana. Por *gobierno* se entiende al agente del gobierno (que puede ser unipersonal, colegiado o asambleario), el gobernante y su agencia, a través del conjunto de sus organizaciones operativas (administración pública, policía, fuerzas armadas) y, asimismo, a la acción del gobierno, el gobernar. No toda la actividad del gobierno es actividad *de gobierno*, dice el autor, subrayando el hecho de que no todo lo que hacen los gobiernos favorece la rectoría social del gobierno, ni exhibe “capacidad y efectividad para realizar los objetivos de interés público y valía social, humana” (p. 32). Un buen gobierno demanda de capacidades técnicas y científicas para fundamentar adecuadamente la definición de los problemas sociales, sus causas y soluciones, así como también, de capacidades relacionales para dialogar, consensuar, acordar y resolver con distintos actores políticos, empresariales y sociales.

En cuanto al concepto de *gobernanza*, el autor señala:

se entiende básicamente la acción de gobernar a la sociedad. No es un concepto equívoco ni multívoco, aun si tiene una variedad de denotaciones, [...] funciona y progresa por el ordenamiento normativo del Estado, la gobernanza está estructurada por normas legales, que determinan su legitimidad, y está también estructurada por el conocimiento, que determina su efectividad social (cursivas del autor). La gobernanza observa normas jurídicas y éticas que sustentan su validez directiva y observa las normas lógicas y metodológicas del conocimiento científico y tecnológico, que hacen posible que las acciones decididas sean eficaces, logren que los ciudadanos acaten las normas de la convivencia y contribuyan directa o indirectamente a realizar los objetivos de valía social (pp. 37-38).

La gobernanza incluye los aspectos sustantivos del gobernar, esto es, la gobernanza de la sociedad y, los aspectos funcionales, a través de las entidades de la administración pública que es el aparato a través del cual se gobierna a la sociedad. En cuanto a sus propiedades, las de la *gobernanza* pública son distintivas y esenciales. “Unas propiedades son valorativas, de índole normativa, institucional, y otras son ejecutivas, de índole cognoscitiva, técnica y política” (p. 40). La acción de gobernanza tiene las siguientes características: es “*intencional, causal, social, política, contextual, estratégica, gerencial y normada*” (cursivas del autor) (p. 40). En cada una de esas acciones

se enfrentan problemas diversos, generados por la naturaleza de éstos, por la pluralidad social y los distintos intereses a los cuales el gobierno debe atender y canalizar. Luis Aguilar distingue tres tipos de *gobernanza*, la *gobernanza* por el gobierno, la *gobernanza* por autogobierno y la *gobernanza* por cogobierno. De estos tres tipos se derivan múltiples tipos mixtos. Apoyándose en las contribuciones de Jan Kooiman, profesor e investigador de la Universidad de Leiden y pionero en este tema, Luis Aguilar asume que todos estos tipos de gobernanza están asociados a las fortalezas institucionales (los arreglos existentes, así como el grado y desarrollo de la organización social), de las capacidades científicas, tecnológicas y políticas de los gobiernos.

En el capítulo 3: “La legitimidad y la efectividad: los dos imperativos del gobernar”, el autor explica el contenido y el vínculo entre estos dos términos, que a la vez son rasgos indispensables en un buen gobierno. *Legitimidad*, entendida como el apego al sistema de valores de la sociedad que regulan con sus normas las relaciones interpersonales y grupales, que crean ‘el orden social’; las relaciones de la autoridad con la sociedad y su obligación de cumplimiento de la ley, así como las decisiones con las cuales se atienden los problemas sociales. “...La legitimidad de la autoridad se constituye y ejerce con referencia a la legalidad [...] El valor del gobierno es su conformidad con los valores de la libertad y los derechos de los ciudadanos y con las leyes establecidas para preservarlos y regularlos” (p. 64).

Luis Aguilar hace una observación muy pertinente sobre la realidad de diversos países de la región, en relación con su legitimidad.

En varios países de la región se observa y preocupa que se juzguen a los gobernantes solo por haber sido mayoritariamente elegidos, aunque gobiernen atropellando los valores y las normas legales del ordenamiento del Estado de Derecho y restringiendo derechos sin motivo, y tomen decisiones que representan selectiva o exclusivamente las demandas, sentimientos y aspiraciones de sus seguidores, sean masas o élites y desechen las de los ciudadanos (p. 65).

En cuanto a la efectividad del gobernar y su vínculo con la *legitimidad* el autor define; “la eficacia gubernativa implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad” (p. 68). La *efectividad* guarda relación con el conocimiento profundo de las relaciones de causalidad de los problemas sociales. Dicho conocimiento se debe traducir en alternativas de solución a través de políticas y programas públicos eficaces, así como en la aplicación de la racionalidad de orden técnico y político a la solución de problemas públicos. Recuperar las mejores prácticas, cumplir la ley, dialogar, argumentar, ejecutar acciones para la solución de los problemas que aquejan a la sociedad. “El concepto de ‘Estado fallido’ expresa la ineficacia del gobierno en el corazón de

su misión directiva” (p.70). Cabe mencionar que, la falta de *efectividad* puede tener cinco causas: ilegitimidad, incompetencia, ineficiencia, insuficiencia e impotencia (p. 74).

En el capítulo 4: “La problematización del gobierno y las teorizaciones críticas”, el autor argumenta sobre las fuentes y alcances de la ingobernabilidad gubernamental y expone las teorías que ayudaron a construir nuevas alternativas a la actuación del gobierno. La Elección Pública y la Nueva Gestión Pública son fuentes que han nutrido diversas alternativas para la construcción de un buen gobierno, asimismo expone críticamente los argumentos del *populismo* que, a diferencia de las dos perspectivas teóricas previas, cuestiona el accionar del gobierno desde una posición política e ideológica.

El cambio en las relaciones y correlaciones de poder político, económico y militar a nivel internacional inciden en el ámbito interno de los países. Manifestaciones como la inflación, estanflación, carestía, inestabilidad monetaria y las actividades económicas no reguladas, golpean a los habitantes del mundo. El autor subraya cómo en los últimos años “...se ha difundido ‘una cultura adversa’ a la democracia, propiciada por los intelectuales que critican ‘la corrupción, el materialismo, la ineficiencia del gobierno democrático y su subordinación al capitalismo’”, dichas críticas son motivadas por el cambio en los valores sociales, “el deterioro de los instrumentos tradicionales del control social, la deslegitimación de la autoridad política y de otras formas sociales de autoridad y la sobrecarga de demandas al gobierno que rebasan su capacidad de respuesta” (p. 83).

Las reformas realizadas en los últimos 40 años ya sean desregulaciones económicas, financieras, laborales, comerciales, industriales, ambientales y nuevas regulaciones, así como colaboración público-privada, fueron estrategias para enfrentar las nuevas crisis e insuficiencias en la actuación gubernamental. Las nuevas propuestas de reformas e intervenciones gubernamentales estuvieron influenciadas por las aportaciones de teóricos como Kenneth Arrow y Mancur Olson, quienes se:

Enfocaron en analizar lo que se entiende, afirma y justifica como interés público, como el interés de todo el conjunto de los miembros de la sociedad, y coincidieron en demostrar que no es racionalmente sostenible el concepto uniforme, igualitario y universal de interés público por la imposibilidad racional de determinarlo y por sus implicaciones contrarias a su propósito de beneficio general inclusivo (p. 88).

La Nueva Gestión Pública integró diversas propuestas para redimensionar y desburocratizar la labor del gobierno. Con base en criterios de costo-efectividad, el redimensionamiento implicó acciones de desincorporación de empresas estatales, descentralización de funciones, creación de cuasimer-

cados, la introducción del gobierno electrónico, ajustes fiscales, reingeniería de procesos, entre otras. Asimismo, implicó la generación de una nueva narrativa en torno a las relaciones entre los gobiernos, la sociedad y los valores públicos asociados a las reformas.

Una tercera perspectiva de análisis del gobierno ha sido el *populismo*, el cual, a diferencia de las previas, cuestionó al gobierno desde lo político. “Su foco de crítica es la incongruencia que existe entre la igualdad universal conceptual de los derechos y libertades de los ciudadanos y la desigualdad real de un gran número de ellos” (p. 102), así pues, cuestiona la incapacidad de las políticas gubernamentales para transformar la condición de amplios segmentos de la población en condiciones de desventaja. Con la bandera de la defensa del ‘pueblo’ como un sujeto homogéneo y, teniendo la figura de un líder como guía, aprovechan las libertades democráticas construidas para socavar las instituciones que dicha democracia ha edificado. El *populismo* genera una contradicción recurrente entre el “pueblo” y los segmentos sociales que cuestionan la conducción populista.

El capítulo V denominado: “El desplazamiento de la cuestión de la Ingobernabilidad hacia la Nueva Gobernanza y la Calidad del Gobierno”, explica cómo la complejidad de las realidades actuales, la insuficiencia en las capacidades y recursos de los sujetos que gobiernan y la interdependencia que se construye entre los gobiernos y regiones ha propiciado el surgimiento de la Nueva Gobernanza Pública. Ésta asume la interdependencia como reto y oportunidad, pero también como realidad inevitable. La racionalidad acotada de los actores hace impensable un “centro único de dirección total” (p. 114) para múltiples asuntos gubernamentales, hay “un *descentramiento* del sistema social (cursivas del autor). La gobernanza contemporánea es ‘un sistema de gobierno’ multiactor, compuesto por una diversidad de agentes participantes, más que acción de un centro unipersonal y dominante de gobierno” (p. 114).

Luis Aguilar retoma la definición que el Banco Mundial hace de buena gobernanza, como “las tradiciones y las instituciones mediante las cuales se ejerce la autoridad en un país para el bien común, lo cual incluye (1) el proceso mediante el cual se eligen, controlan y reemplazan a los gobiernos, (2) la capacidad de los gobiernos para formular e implementar con efectividad políticas correctas, (3) el acatamiento de los ciudadanos y del Estado mismo a las instituciones que regulan las interacciones económicas y las relaciones entre los ciudadanos” (p. 116), sin embargo, precisa que dicha definición y la desarrollada por la Universidad de Gotemburgo “no han precisado si el gobernante y la gobernanza [...] son conceptualmente idénticos o diferentes [...] No asumen ambos el concepto postgubernamental de la gobernanza, que comprende la acción del gobernante con su agencia administrativa y la acción de

los ciudadanos en la definición de su contenido e implementación, concepto elaborado por otros autores más en sintonía con las condiciones contemporáneas” (p. 117).

A partir de la observación anterior, Luis Aguilar redefine el concepto de *buena gobernanza* como:

a) una propiedad de valía de la acción gubernamental y, en consecuencia, b) la propiedad de valía de los productos y los resultados de la acción gubernamental con referencia a la satisfacción de las expectativas de los ciudadanos, motivadas por su sistema de valores, y particularmente es c) la propiedad que expresa el máximo nivel o grado de valía de la acción y productos del agente gubernamental en la valoración de los ciudadanos, y d) una propiedad de la acción y del producto gubernamental empíricamente verificable, mensurable, y no solo discursiva o aspiracional (p. 120).

También examina la propuesta de la Unidad de Inteligencia del semanario *The Economist* de incluir a las elecciones, las libertades civiles, el funcionamiento del gobierno, la participación ciudadana y la cultura política como dimensiones relevantes en el índice de *buena gobernanza*. Ésta se traduce como un gobierno de leyes, democrático, que soporta aspectos valorativos asociados a la legalidad, la efectividad del gobierno, la imparcialidad, la justicia y el bienestar. En el ámbito institucional, las propiedades de estado de derecho, calidad de la regulación, control de la corrupción, estabilidad política, rendición de cuentas, control del ejecutivo, independencia de los poderes públicos, calidad de la burocracia, calidad de la ciudadanía, relaciones intergubernamentales, derechos humanos, libertades políticas y civiles, igualdad, gobierno abierto, juegan un papel central (p. 128).

La segunda parte del libro, denominada “Teoría del Gobierno”, expone la teoría del buen gobierno. “La propuesta se estructura con fundamento en la lógica de acción pura y estricta de la gobernanza pública, entendida como una acción normada, racional y política” (p. 142). La propuesta busca elaborar el marco de referencia para los investigadores que estudian las gobernanzas de manera empírica.

En el capítulo 6, “Una propuesta de la teoría del gobierno”, se define al objeto de estudio de dicha teoría, que es, la *gobernanza pública* “su formación, configuración, decisión y ejecución” (p. 133). Recuperando la teoría del estado y la burocracia de Weber, construye una teoría ideal del buen gobierno, que propone como punto de partida conceptual para orientar estudios factuales en este campo. La teoría se compone de cuatro unidades causales que determinan la buena gobernanza pública: el ordenamiento normativo del Estado, el sistema de conocimiento de la sociedad (fundamentado en la ciencia y la tecnología), el conjunto de relaciones políticas entre los gobernantes y la ciudadanía y, en el centro de todas ellas, el gobernante con sus capacidades y competencias

políticas, relacionales, directivas. Las primeras tres unidades causales aportan los elementos que el gobernante considera en el proceso de toma de decisiones, no solo para la elaboración de las políticas y programas públicos, sino también en su proceso de implementación.

La teoría del *buen gobierno* o *gobernanza pública* descansa en cuatro supuestos y premisas. El primero es su carácter normado, de acuerdo con los principios, valores y leyes del estado. De esta premisa se deriva la legitimidad del buen gobierno. Segundo, la gobernanza es una acción racional, no solo porque busca las mejores opciones, en cuanto a costos y beneficios, sino también porque se fundamenta en el conocimiento científico. Tercero, la gobernanza es una acción política soportada en relaciones, alianzas y redes de poder de los gobernantes. Cuarto, la gobernanza es una acción contextual. La gobernanza genera objetivos y acciones normativamente válidos, causalmente factibles y socialmente aceptables (p. 142). Esquemáticamente, el modelo del buen gobierno se puede representar de la siguiente manera:

FIGURA 1. MODELO TEÓRICO DEL BUEN GOBIERNO



El modelo del buen gobierno no define relaciones deterministas entre la estructura del sistema normativo, el cognoscitivo de la sociedad y el de relaciones políticas en el proceso de toma de decisiones, sino que le da al actor, al gobernante, el papel central por la forma en que configura concretamente sus decisiones. “En la teoría, el agente gubernamental es la causa directa de la gobernanza” (p. 151). La solidez de los sistemas causales contextualiza la toma de decisiones del actor, le da elementos para que sus decisiones tengan profundidad o consistencia. El sistema normativo le aporta al gobernante la base para la legitimidad de sus decisiones. Por otro lado, el sistema de conocimientos sustenta la racionalidad y los fundamentos para su efectividad directiva y el

de relaciones políticas, así como los elementos para alcanzar la estabilidad y la paz social, además de los instrumentos necesarios para atender de manera efectiva las demandas ciudadanas.

En el capítulo 7, “Las unidades causales de la teoría del gobierno”, se explica de manera detallada la connotación de cada una de las unidades causales que conforman el modelo de gobernanza. “Las normas que prescriben las decisiones y las acciones de los gobernantes se precisan en los títulos y capítulos de la Constitución de los Estados” (p. 158), tanto en su parte dogmática como en la parte orgánica. No siempre el sistema de leyes responde a las necesidades y procesos que se dan en la sociedad, los marcos regulatorios son imprecisos o incompletos, entonces el proceso de toma de decisiones del gobernante se ve restringido.

La segunda unidad causal es el sistema de conocimientos del que puede disponer el gobernante, el cual comprende desde los avances científicos, tecnológicos, las bases de datos, los grupos de investigadores, laboratorios, universidades y centros de investigación, hasta el conjunto de conocimientos construidos desde la administración pública y la experiencia de gobierno. El sistema de conocimientos da elementos a los gobernantes para precisar las relaciones de causalidad de los problemas sociales y, con ello, construir las mejores políticas y programas para enfrentarlos. Pero, al igual que la unidad normativa, el sistema social de conocimientos tiene limitaciones. Primero, por los cambios en las relaciones de causalidad de los problemas sociales; segundo, por la racionalidad acotada de los sujetos sociales; y tercero, por la pluralidad deliberativa que viene de las sociedades democráticas. Además de lo anterior, constantemente se producen eventos inesperados, catastróficos, desconocidos, para los cuales el conocimiento no tiene todas las respuestas.

La tercera unidad causal es la relacionada con las relaciones políticas, las redes y arenas de poder, las alianzas, los procesos de deliberación social, el diálogo, la discusión, los acuerdos entre diversos actores y grupos, la canalización de las confrontaciones y la toma de decisiones de gobierno. La deliberación pública y las diferencias de opinión entre los actores políticos no son una amenaza para la gobernanza, lo son las actitudes que derivan de poner al frente de las discusiones los intereses exclusivos de ciertos grupos, la protección de sus “concepciones sociales inflexibles, aun si invocan sus derechos de expresión y proclaman sus ensoñaciones de transformación social” (p. 168).

La cuarta unidad causal del *buen gobierno* es el gobierno mismo. “En la estructura de la teoría de la gobernanza la decisión del gobernante es la unidad central” (p. 169). El gobernante no sólo es la autoridad que legítimamente ocupa la dirección de un organismo público, sino el conjunto de “organizaciones administrativas y coactivas especializadas a través de las cuales gobierna a la

sociedad” (p. 169). Los juicios de valor y los juicios de hecho definen el contenido de las decisiones de los actores gubernamentales, los primeros parten de un sistema de valores, ya sean éticos o jurídicos, y los segundos, del sistema de conocimientos que posea el decisor. En el proceso de toma de decisiones, las actividades valorativas y ejecutivas se entrelazan; la definición de los criterios que sustentarán los acuerdos y las acciones que se ejecutarán. Una de las fuentes de la definición de los criterios de decisión es la ley, así como los conocimientos técnicos, tácitos, explícitos, datos y estrategias de atención sobre los asuntos que se aborden. La dimensión *valorativa significa*:

- 1.- El análisis y evaluación del elemento normativo;
- 2.- El análisis y evaluación de las demandas ciudadanas;
- 3.- El análisis y evaluación de las reglas que regulan la demanda ciudadana;
- 4.- El análisis comparativo de los asuntos sociales atendidos;
- 5.- La definición de los atributos de los hechos que se atienden;
- 6.- El análisis y evaluación de las posiciones contradictorias y críticas. Así también, la *dimensión ejecutiva* de la toma de decisiones significa:
- 7.- El análisis de los datos existentes sobre las realidades sociales;
- 8.- El examen y selección de los métodos que se utilizarán para la investigación de la realidad y problemática social;
- 9.- La definición de las fuentes de incertidumbre del asunto atendido;
- 10.- La determinación de los criterios y recursos que se emplearán en la atención del asunto público;
- 11.- La definición de los componentes de la implementación de las soluciones;
- 12.- El diseño de los canales de comunicación y el contenido de los mensajes;
- 13.- El diseño y definición de los indicadores que permitirán evaluar la acción pública;
- 14.- La definición de los criterios a seguir frente a los opositores o críticos;
- 15.- Las acciones a seguir en caso de contingencias,
- 16.- Los instrumentos y mecanismos tecnológicos a utilizar y
- 17.- El análisis de la complementariedad y compatibilidad de todo el conjunto de decisiones previas (pp. 172-175).

En el capítulo 8, “La integración de las unidades causales: el centro de la teoría”, se explica por qué, tomadas por separado las unidades causales, no generan gobernanza. La tarea del gobernante consiste en integrar armónicamente cada uno de los elementos constitutivos del modelo de buen gobierno. “Los problemas más dificultosos de la decisión gubernamental son: la aplicabilidad de la norma al asunto en cuestión y la racionalidad limitada para manejarlo apropiadamente, [...] y un tercer problema, el de la variedad de las posiciones de los ciudadanos acerca del asunto en cuestión” (p. 180). De este modo, Luis Aguilar expone ocho hipótesis sobre los procesos de integración de las decisiones del gobernante, el centro de éstas define que, a mayor integración de las unidades causales, mayor capacidad de *buena gobernanza* (legitimidad, efectividad y aceptabilidad social) se generará.

El capítulo 9, “Las variables y los indicadores del orden normativo estatal, el sistema de conocimiento, la relación política y la agencia gubernamental”, subraya la necesidad de asociar un conjunto de variables e indicadores a la evaluación de la gobernanza. Los indicadores que se proponen son aquellos que mejor expliquen cada una de las unidades causales del modelo, especialmente los determinantes de la legitimidad, efectividad y aceptabilidad social de la gobernanza. Como lo recomiendan las técnicas de construcción de indicadores para la evaluación del desempeño gubernamental, el autor propone un conjunto de variables y un sistema de indicadores que no sea tan pequeño, pero tampoco tan extenso, que no refleje adecuadamente lo que se quiere evaluar.

En su conjunto, recomienda 23 variables para medir el desempeño de las unidades causales del modelo de gobernanza. Para la unidad o sistema normativo propone 5 variables, para la unidad del sistema de conocimientos sociales propone 8 variables, para la unidad de relaciones políticas 5, así como para la evaluación del desempeño del gobernante 5 variables.

En el capítulo 10, “Una consideración conclusiva”, se destaca un elemento relevante, el reconocimiento de que, en las limitaciones de la gobernanza social, no solo los agentes gubernamentales tienen responsabilidad de sus debilidades, sino también los ciudadanos de un país. Cuando los ciudadanos cometen transgresiones legales, violan derechos o son indiferentes a los asuntos públicos, contribuyen a debilitar la gobernanza. El texto concluye que “la democracia actual puede ser gobierno de la sociedad, a condición de que reelabore el concepto de interés público de su discurso, reforme su organización y sus procesos administrativos y reactive su representatividad política” (p. 15), ya que no hay efectividad sin legitimidad, sin calidad institucional, cognoscitiva, sin conducción racional y ejecutiva del gobernar.

EVALUACIÓN

Se puede afirmar que solo una vida dedicada al estudio del gobierno, la gobernanza y las políticas públicas puede dar como resultado una propuesta de teoría integradora del *buen gobierno* o *gobernanza pública*. La capacidad de abstracción del autor permite sistematizar elementos de diversas disciplinas científicas para generar un modelo explicativo teórico (no empírico) sobre el *buen gobierno*. El modelo propuesto por el autor se convierte en una guía metodológica para los estudiosos del gobierno, que, acompañada del conjunto de variables e indicadores propuestos, permitirá hacer estudios empíricos para evaluar la calidad del gobierno de un país y análisis comparativos entre distintos países. Luis Aguilar Villanueva es quizá la persona más autorizada en América Latina para hablar de gobernanza pública. Como profesor de diversas

universidades ha introducido a muchos (entre ellos a mí) al estudio de las políticas y la gobernanza públicas, con este libro nos ofrece, además de la continuidad de sus enseñanzas, una teoría integral del buen gobierno.

RECOMENDACIÓN

La lectura del libro “Acerca del gobierno. Propuesta de teoría” es indispensable para los estudiosos de la gobernanza pública, la administración pública y la ciencia política. Como el autor lo menciona, es un esfuerzo integrador de diversos desarrollos teóricos previos y muchos años de estudio.