
PRESENTACIÓN

Por acuerdo unánime, el Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública decidió otorgar el primer Doctorado Honoris Causa al Dr. Luis Fernando Aguilar Villanueva, uno de los científicos sociales más reconocidos en nuestro país, conferido por su extraordinaria contribución a nuestra disciplina y por su labor trascendente por su valor social y de servicio a nuestro país.

El doctorado de Administración Pública del INAP es de investigación, y tiene ya seis años, actualmente están inscritos 36 personas y cuenta con 37 egresados, de los cuales seis han logrado el grado. Cuenta con un Comité Académico muy riguroso, y los docentes que orientan a los doctorantes son de probada excelencia académica y de investigación.

La Ceremonia de Entrega de la Distinción Doctor Honoris Causa, se realizó, con una nutrida concurrencia, en el Salón “Ágora de la Administración Pública Mexicana Luis de la Rosa”, lo que le confirió un espacio simbólico adecuado, porque alude a un espacio de reunión, deliberación, enseñanza y aprendizaje.

El nombre del salón también alude a Luis de la Rosa, quien dio a sus conocimientos y observaciones un sustento científico que plasmó en diversos escritos, entre los cuales destaca su artículo *Ensayo sobre la Administración Pública de México y medios de mejorarla*, publicado en 1852, que el INAP ha preservado en el número 50 de nuestra *Revista de Administración Pública (RAP)*.

Nos complace destacar la asistencia de asociados, consultores, profesores e invitados especiales. Destacamos también la presencia de los doctores Luis García Cárdenas, José Natividad González Parás y Alejandro Carrillo Castro, integrantes del Consejo de Honor de nuestro Instituto, así como de los miembros del Consejo Directivo Diego Valadés, Adriana Camacho, Mauricio Merino Huerta y Carlos Reta Martínez, e integrantes de las Comisiones de la Asamblea General del INAP.

El Instituto Nacional de Administración Pública comparte los certeros y emotivos testimonios sobre Luis F. Aguilar, de los distinguidos asociados Dra. María del Carmen Pardo, ex integrante del Consejo Directivo, y el Dr. Mauricio Merino Huerta, miembro del Consejo Directivo, de reconocida trayectoria como estudiosos de la Administración Pública.

Nos es grato dejar testimonio en este número de la Serie Praxis de esta emotiva Ceremonia en que se le rinde tributo a uno de los más destacados asociados del Instituto.

José R. Castelazo
Presidente



Asistentes a la Ceremonia de entrega de la Distinción Doctor Honoris Causa a Luis. F. Aguilar Villanueva



PALABRAS DE MAURICIO MERINO HUERTA

Mauricio Merino Huerta: Muy buenos días a todas y a todos, y muchas gracias al Presidente Castelazo y al Consejo Directivo por brindarme esta oportunidad de hablar unos minutos acerca de Luis F. Aguilar Villanueva.

Ya se ha descrito su amplia y destacada trayectoria, de manera que no quiero detenerme repitiendo datos sobre su currículum ni las muchas razones que hay para hacer este homenaje, apenas justo, al doctor Aguilar Villanueva.

Quisiera mejor referirme a otro plano de su labor, desde una mirada más personal, y creo que esta es una buena oportunidad para hacerlo. El Doctor Aguilar ha sido, en efecto, profesor, investigador, divulgador, formador y mentor de varias generaciones y de una larga lista de profesores, investigadores y administradores públicos de la vida mexicana, entre los que me encuentro.

Luis F. Aguilar ha sido un hombre que ha influido, al menos, en tres grandes planos. El primero ha sido el de la reflexión prudente, cuidadosa, bien elaborada, acerca de la Administración Pública que viene, a su vez, de una formación muy bien construida y mejor afincada desde sus primeros estudios de filosofía. Debo confesar, respecto este primer plano, que el libro de Luis Aguilar Villanueva que a mí personalmente más me gusta y más me sigue influyendo hasta hoy es *Weber: La Idea de Ciencia Social*.

Pero Luis, desde los orígenes de su formación filosófica, no sólo trabajó Weber hasta convertirse en uno de los expertos más acreditados en el pensamiento del sociólogo alemán, sino el significado en torno de las ideas weberianas y de la construcción adecuada de los tipos ideales. Nos enseñó a conocer los trabajos de Weber, a leerlo desde la mirada de su método de trabajo y, sobre todo, nos enseñó a poner en práctica las ideas de Max Weber.

Aquella enseñanza inicial de Luis F. Aguilar era una forma de pensamiento mucho más que una impostura intelectual o cultural, y era también una convocatoria a que esa forma de pensamiento tuviera una expresión práctica, concreta, y un referente tangible en

las realidades sociales de nuestro país y una forma de comprender lo que sucedía fuera del mismo.

Luis F. Aguilar, más adelante, fue acercándose —a partir de sus estudios de filosofía por sus preocupaciones sobre la interpretación del pensamiento y la inteligencia— a otro tipo de reflexiones vinculadas con la Administración Pública. Fue en el trayecto de esa segunda etapa cuando se convirtió (permítanme decirlo así) en el intelectual que todos acabamos conociendo y reconociendo: el Luis F. Aguilar de las políticas públicas, el que hizo posible —gracias a su lectura cuidadosa, inteligente, minuciosa e incluso puntillosa de los principales autores de esa corriente: las políticas públicas— que muchos otros pudimos no sólo conocerlos y leerlos, sino hacerlos nuestros y convertirlos en una disciplina, cobijada por una comunidad académica nacional.

Luis creó una escuela de pensamiento en México, no sólo por haber traído a autores de otras latitudes, sino sobre todo —y esto es lo más relevante— porque lo mejor de esa colección de políticas públicas son, y siguen siendo, los estudios introductorios escritos por el propio Aguilar Villanueva.

Cualquiera que haya leído esos trabajos —y estoy seguro que quienes estamos reunidos en este Ágora lo hemos hecho— sabrá distinguir entre lo que esa selección de lecturas nos enseñan y lo que nos enseñan las introducciones de Luis. Y sabrá entender que esa relectura, esa reinterpretación plasmada en los estudios introductorios, fue en definitiva lo que convirtió a las antologías compiladas por Aguilar Villanueva en una de las obras intelectuales en materia de Administración Pública más influyentes de las últimas décadas en México y fuera de México.

Añado que hay una tercera estación en la que Luis Aguilar Villanueva, después de haber recorrido diversos puestos públicos, y de haber adquirido mayor experiencia práctica en la lidia —si me permiten usar esta palabra— con los ámbitos académicos del país, regresa a las políticas públicas. Luis F. Aguilar (convertido ya en el doctor Aguilar como referencia obligada de México y en el resto

del mundo) discute entonces el concepto de gobernanza frente a la tradición anglosajona. No sólo como un par, sino desde la autoridad que fue ganando en sus recorridos previos. Discute de frente con esos autores y los vuelve a interpretar para el caso mexicano, de América Latina y de las otras realidades nacionales que no comparten los anclajes institucionales anglosajones; debate con ellos y realiza, por segunda ocasión, lo que parece una empresa intelectual imposible: convertir el concepto de gobernanza –como lo hizo antes con el enfoque de políticas públicas– en un tema que finalmente adquiere una textura y un marco de debate intelectual que simplemente no habría logrado sin su presencia en ese debate.

Hablamos de ciencia social, de Weber, de políticas públicas, de gobernanza, de gestión pública, de gobernar; del *Gobierno del Gobierno* –como se titula su libro más reciente publicado por el INAP– como si fueran cosas nuestras, como si hubieran estado ahí siempre y como si bastara leer unos cuantos libros para convertirlas en parte de nuestro lenguaje y llevarlas a la práctica de manera cotidiana. Eso sucede porque Luis F. Aguilar es, en realidad, el autor de una buena parte de nuestro lenguaje cotidiano como administradores públicos. Nada de esto que acabo de mencionar: ni la lectura de Weber para la Administración Pública, ni el estudio de las políticas públicas, ni el concepto adquirido de gobernanza, ni la reinterpretación de la gestión pública, tendrían el sentido que tienen hoy, si no hubiera sido por la pluma de Luis F. Aguilar, sin su trabajo docente, sin su compromiso permanente con la formación de las siguientes generaciones.

Termino con una reflexión más. Creo que lo que distingue --si algo debe distinguir a esta portentosa trayectoria intelectual, política, docente y administrativa– es, en el fondo, un profundo compromiso social. Pienso –y lo hemos discutido muchas veces entre quienes hemos tenido el privilegio de ser sus alumnos, sus compañeros o sus colegas en aulas– que Luis podría haber sido un gran filósofo, un filósofo inscrito por derecho propio en la lista de los mejores pensadores dedicados a la reflexión abstracta: a la que quiere reflexionar sobre el pensamiento y nada más. Pero Luis no lo hizo así. Desde su formación filosófica dio un paso valiente, audaz y creativo

hacia otros territorios donde sus ideas se volvieran conocimiento práctico y ofrecieran soluciones concretas a los problemas sociales.

Gracias a esa decisión del hombre formado en la filosofía, pero dedicado a la Administración Pública es que hoy, queridas y queridos colegas, tenemos un lenguaje compartido, tenemos ámbitos disciplinarios comunes y nos comunicamos mucho mejor entre nosotros. Todo eso gracias, en buena medida, al lenguaje construido por Luis Aguilar Villanueva.

Es un gran honor y un gran privilegio haber tenido la oportunidad de participar en este homenaje. Buenos días.



PALABRAS DE MARÍA DEL CARMEN PARDO

María del Carmen Pardo: Muchas gracias. Muy buenos días. Empiezo agradeciendo lo que reconozco como una enorme distinción, pero también como un enorme compromiso al haber sido invitada por el INAP para participar en este importante reconocimiento que hace la institución al doctor Luis Aguilar Villanueva.

El primer contacto que tuve con Luis Aguilar fue a través de la lectura de su libro publicado justamente por el INAP *Política y racionalidad administrativa* en 1981. Este texto está elaborado recogiendo la sólida formación de Luis, primero como filósofo y después como politólogo con un énfasis en el conocimiento a fondo –como lo señaló ya Mauricio Merino– de la obra de Max Weber, sobre lo que también tiene un libro importantísimo titulado *Weber: La idea de ciencia social*. Recuerdo con claridad mi asombro sobre la manera de entender a la administración pública ligada inexorablemente a los modelos de Estado, pero también rescatando la importancia de la racionalidad como insumo de decisiones, aunque éstas puedan llegar a ser incluso irracionales, alejándose de explicaciones lineales y únicas que habían marcado el desarrollo disciplinar al menos en las grandes universidades públicas de América Latina, y México no era de ninguna manera una excepción.

De ese primer encuentro con su trabajo tuve después la fortuna de conocerlo personalmente, cuando fui a buscarlo para invitarlo a integrarse al Centro de Estudios Internacionales en el Colegio de México, en donde se había abierto la licenciatura como se conoce hoy día, en Política y Administración Pública.

La tarea formal de Luis en El Colegio de México fue como coordinador de la licenciatura, pero puedo afirmar que su impacto llegó mucho más lejos. Puedo afirmar sin temor a exagerar, su contribución académica en la revisión y reforma de ese programa, marcó de manera definitiva la formación de nuestros estudiantes, además de imprimirle a la currícula una consistencia teórica, metodológica y actualidad que mantiene desde entonces.

Luis Aguilar regresaba de una estancia postdoctoral en la Universidad de Berkeley, y otra vez con una capacidad y talentos únicos estudió,

pero sobre todo entendió la importancia del enfoque de políticas públicas.

En un contexto como el mexicano, desdoblarse la política en políticas, abrir la caja negra, explorar con detalle sus componentes, ligar la planeación desagregada con un ejercicio de evaluación también desagregado, resultaba por decir lo menos, contrario a nuestra cultura y tradición político-administrativa.

Sin embargo, Luis empezó a proponer y a convencer de la utilidad de enfoques más flexibles, e incluyentes, no sólo en los ámbitos académicos como El Colegio de México, el INAP, el ITAM, sino incluso su impulso “regenerador” llegó a la UAM-Xochimilco, a El Colegio de la Frontera Norte, y notablemente a la Universidad de Guadalajara, en donde hoy es el fundador y director del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno.

Su influencia ha permitido la formación de “escuelas” de pensamiento, revalorizando la obra de Weber, la teoría del Estado y notablemente la referida a la administración pública, además de desplegar un generoso y decidido apoyo a instituciones de educación superior en las que se han formado y siguen formando no sólo científicos sociales, sino también funcionarios públicos con una visión distinta.

Sus propuestas y enseñanzas se convierten de manera silenciosa, pero profunda, en una enorme contribución intelectual sin paralelo para la comprensión del fenómeno de la administración pública, no sólo como disciplina, sino como ejercicio profesional.

Esta contribución se materializó de muchas maneras y en muchos resultados tangibles, como fue la publicación de una serie de Antologías con un largo y riguroso estudio introductorio escrito por el compilador, Luis Aguilar, en la que se recoge lo mejor que se había escrito hasta ese momento sobre análisis de política pública: el estudio, la hechura, la implementación y los problemas de agenda pública que pueden derivarse.

Esta serie se convirtió en lecturas obligadas en la mayor parte de los programas de estudio relacionados con administración y política pública en los tres niveles de formación: licenciaturas, maestrías y doctorados. Además de que esa influencia incide de manera clara en la manera de concebir las decisiones de carácter público, empezándose incluso a utilizar el concepto de “política pública” en los medios gubernamentales.

Pero la importancia y el impacto de la obra de Aguilar siguieron teniendo de dónde alimentarse. El Fondo de Cultura Económica publicó un libro central para la comprensión de los avances intelectuales en materia de la administración y política pública, titulado *Gobernanza y Gestión Pública*.

El contenido del libro está marcado por el tema de la crisis; esto es, establece una discusión sobre los cambios tanto en las teorías como en las prácticas que han regido el comportamiento de la administración pública en una especie de tránsito entre el pasado y el futuro.

Este tránsito se ha dado buscando nuevos esquemas para contar con administraciones mejores. En el desarrollo del libro se recogen posturas del autor que tienen que ver con su interés en escudriñar desde un punto de vista intelectual la evolución disciplinaria y hasta teórica, pero añade toda una discusión muy importante de la otra faceta de Luis en el ámbito profesional mexicano, que es como exitoso consultor. En este libro también se recogen las tecnologías de negocios que intentan hoy día aplicarse en el sector público.

Me encontré muchas veces más con Luis, pero volvimos a trabajar juntos cuando me invitó a formar parte de un grupo de estudiosos de estos temas para integrar lo que él llamó: “La Biblioteca Básica de Administración Pública”, en una colección de textos que publicó la Escuela de Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal.

Luis había participado en los orígenes de este proyecto, una escuela de formación para funcionarios, pero logró convencer a su titular de la importancia de dejar trabajos publicados sobre distintos temas que

tienen que ver con el campo de estudio de la Administración Pública, una empresa que sólo Luis fue capaz de emprender, pero sobre todo de concluir con éxito.

Se publicaron alrededor de 12 volúmenes en un formato muy sugerente que también sugirió Luis, un largo estudio introductorio elaborado por los autores invitados y la inclusión de dos o tres trabajos pioneros en el campo de estudio al que se refería cada volumen. La colección se abre con el trabajo de Luis sobre Políticas Públicas y aparecen otros textos referidos a temas como Administración Pública a siglos XIX y XX, gobiernos locales, gestión de calidad, gestión estratégica, servicio civil de carrera, participación ciudadana, por mencionar sólo algunos.

Luis Aguilar siguió trabajando guiado por una curiosidad intelectual que alimenta su quehacer, pero que incluso determina su vida. Incursiona en la vida política como funcionario, pero para nuestra fortuna abandona pronto esas responsabilidades y se concentra en su labor docente y de investigación.

Imparte clases en México y en el extranjero; es un reconocido profesor a nivel internacional y ha dirigido un sinnúmero de tesis. Su participación en el grupo de expertos en la ONU favoreció su comprensión y valoración crítica de las propuestas de organismos internacionales como el Banco Mundial, el PNUD, UNDESA y la Comisión Europea que han abonado en las ideas que han guiado su obra más reciente.

De ahí que continúa analizando vertientes explicativas novedosas o al menos nuevas para el contexto mexicano como el tema de la gobernanza y sus implicaciones en la tarea de gobierno.

Se publican dos libros más con esta temática: *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar* y *Gobernanza: normalización conceptual y nuevas cuestiones*, en los que Aguilar desmenuza conceptualmente el término gobernanza, pero no sólo eso, sino lo analiza como un insumo para gobernar en esquemas o modelos más incluyentes, plurales, horizontales que sirven para favorecer formas de gobierno más democráticas.

La gobernanza, según el autor, inaugura y justifica una nueva manera de concebir a la Administración Pública y señala que las ideas englobadas en el paraguas conceptual de la Nueva Gerencia Pública, pueden encontrarse recursos para superar los límites que incluso tengan los análisis de política pública y que se convierten a la vez en causa y efecto de la nueva gobernanza.

Se restaura la naturaleza pública de la administración pública, promoviéndose esquemas gerenciales alternativos a los tradicionales esquemas burocráticos. Estas ideas se desenvuelven sobre la base del cuestionamiento del papel del gobierno en el desarrollo económico y social a lo largo del siglo xx y se inscriben en lo que se ha llamado la Reforma del Estado, movimiento que el autor reconoce ha buscado propósitos distintos en cada país y ha caminado a distintas velocidades; asimismo, en muchos casos es un proceso inacabado. Un proyecto 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. Recortar la brecha que existe entre agenda del gobierno y sus resultados, brecha que aparece de manera más evidente en el campo de la administración pública, de ahí que se cuestionara su tamaño y se propusiera su redimensionamiento. Inicialmente fue una propuesta proveniente del mundo anglosajón y arranca centrando su atención en la reducción del tamaño del gobierno para paulatinamente caminar hacia el énfasis en la necesidad de hacerlo más eficiente. Los temas que se destacan son: Aguilar ha profundizado en las ideas alrededor de combinar el modelo del mercado con un Estado-gobierno más participativo, flexible y sometido a menos regulaciones, así como el de la eficiencia con el de la descentralización, incluyendo importantes cuestionamientos sobre el papel que se le sigue otorgando al control. El autor afirma que estas ideas no tienen aún rango de paradigma y que un consenso más generalizado sobre sus bondades se irá construyendo en la medida que el modelo muestre con evidencia que se van obteniendo mejores resultados en la solución de problemas de las sociedades contemporáneas.

Reconozco que resumir en tan pocas líneas la trascendencia de la obra de Luis Aguilar implica hacerle muy poca justicia. Por ello

quiero agregar sólo unas cuantas palabras más sobre lo que ha significado para mí Luis Aguilar como persona.

Aprendí de Luis una manera distinta de ver el fenómeno social de la Administración Pública y lo pude hacer por su enorme generosidad. En muchos momentos de mi vida profesional he contado con la fortuna de buscar, pero sobre todo de encontrar a Luis. Revisó mis textos, discutió alcances de alguna idea, me aclaró otras muchas, complementó cursos en los que necesité de su apoyo, revisó y mejoró tesis en las que tuve alguna intervención, compartió la organización y el éxito de muchos eventos.

En una palabra, Luis no fue mi maestro, pero su apoyo ha significado para mí mucho más que eso, ha sido uno de mis más entrañables interlocutores y colegas, pero sobre todo me congratulo muchísimo de que sea mi amigo. Muchas gracias.



PALABRAS DE JOSÉ R. CASTELAZO



**DIEGO VALADÉS ENTREGA MEDALLA
AL MÉRITO ADMINISTRATIVO INTERNACIONAL
“GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS”
A LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA**

José R. Castelazo: Distinguida y apreciada comunidad INAP: Al escuchar a quienes me han precedido en el uso de la palabra, comprendemos porqué esta noble institución decidió, por acuerdo unánime del Consejo, el pasado 28 de enero, otorgar el primer Doctorado Honoris Causa a Luis Fernando Aguilar Villanueva.

Como nos consta la sabia del INAP son los asociados. En él confluyen tres vertientes: la academia, tradición hoy convertida en escuela; la difusión de la cultura administrativa pública reconocida a nivel nacional e internacional y, la más nueva, la consultoría y asistencia técnica a los poderes de los tres órdenes de gobierno.

Hoy en esta solemne ceremonia es preponderante la academia. Nuestra licenciatura ofrece conocimientos generales para contextualizar en el espacio público a quienes la cursan; la maestría –presencial y en línea– dota a los alumnos de herramientas de acción y participación responsable, con énfasis en la vocación y ética públicas que deben acompañar la puesta en práctica de sus diversos talentos.

El doctorado es de investigación y quien recibe el grado aporta nuevos conocimientos útiles para enriquecer nuestro proceso de enseñanza-aprendizaje y orientar al gobierno acerca de sus desempeños.

Este doctorado en Administración Pública inició hace seis años durante la Presidencia del Dr. Alejandro Carrillo Castro. Han egresado 37 personas de las cuales seis, han alcanzado el grado. Actualmente están inscritos 36 y estamos por iniciar una nueva promoción en enero con 16 participantes aprobados por el Comité Académico que por cierto es muy riguroso.

Es un doctorado abocado a la Administración Pública con estricto apego a la compleja realidad que vivimos. Los docentes que orientan y ordenan el conocimiento de los doctorantes son de probada excelencia académica y de investigación.

En este contexto hoy inauguramos el Doctorado Honoris Causa con el propósito de conferirlo a personalidades que han contribuido de forma extraordinaria al desarrollo de nuestra disciplina.

El INAP en pleno uso de su autonomía tributa a un individuo con una labor trascendente por su valor social y servicio a nuestro país, tal es el caso del doctor Aguilar Villanueva. Al mismo tiempo, el INAP deposita su autoridad y prestigio en este reconocimiento a la virtud, como un bien fundamental de la vida social.

Con ese hecho nuestro prestigio, el de Don Luis y el del INAP se fortalecen mutuamente al remitirnos a los valores que nos animaron en el pasado, lo hacen ahora y lo harán en el futuro a fin de continuar con esta tarea incansable.

Entre los principios aludidos destacan los siguientes:

- Conocimiento y la gestión del mismo;
- Vocación de servicio público;
- Legalidad;
- Ética pública;
- Transparencia y rendición de cuentas;
- Valor social, y
- Promoción del cambio.

Nuestro Doctorado Honoris Causa se significa por dos símbolos: Una medalla y un pergamino. La medalla al igual que el recipiendario brilla y esa brillantez es resultado no de la construcción de una imagen, sino de un constante esfuerzo, disciplina y avidez por estudiar y compartir sus hallazgos, creatividad y crítica constructiva.

En consecuencia, solicito a nuestro apreciado y reconocido Vicepresidente el doctor Diego Valadés que imponga la medalla al doctor Luis F. Aguilar. Los invito a pasar al frente a los dos.

Por mi parte y en representación de la Comunidad INAP hago entrega del pergamino que a la letra dice:



El Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

*Sección Nacional Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias
Administrativas*

otorga la distinción Doctor Honoris Causa a

Luis Fernando Aguilar Villanueva

*Por sus aportes intelectuales y legado de conocimientos,
reflexiones e investigaciones en Administración
Pública.*

*José R. Castelazo
Presidente del Consejo Directivo*

*México Distrito Federal, a los cinco días de diciembre
de 2013*

Dejo esta tribuna para escuchar el mensaje de nuestro Primer Doctor Honoris Causa.



PALABRAS DE LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Luis F. Aguilar Villanueva: Queridos amigos; colegas estimados que me honran con su presencia; muy apreciado señor Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública; miembros del Consejo Directivo del Instituto aquí presentes y respetados amigos: Natividad González Parás, Diego Valadés Ríos, Luis García Cárdenas, Alejandro Carrillo Castro, Fernando Pérez Correa; amigos ausentes que no pudieron asistir, pero a los que estimo y me son importantes.

Aprecio que esté presente mi querida esposa Marina y mi querido hijo Martino y que espiritualmente esté también presente mi hija Priscila, quien vive fuera del país. Veo muchas caras de colegas y de antiguos estudiantes a quienes aprecio y quiero. Perdóneme que me permita destacar la presencia del Mtro. José Luis Leal Sanabria, Presidente de El Colegio de Jalisco, y de su ex Secretario General, el ingeniero Carlos Velasco, y que resalte la alegría que me causa la presencia de personas con las que desde hace años me unen relaciones de amistad.

Es evidente que con gran emoción, con una extraordinaria satisfacción y serena alegría recibo este reconocimiento académico, este honor a mi trabajo, centrado en temas de gobierno y Administración Pública, a los que he dedicado toda mi vida.

En agradecimiento por la distinción académica que he recibido del Instituto Nacional de Administración Pública me siento obligado y motivado a hacer unas breves reflexiones sobre el presente y el futuro de la administración pública.

I.

Uno de los campos de las ciencias sociales en México con estudios sobresalientes es el de la administración pública (AP). Son numerosas y notables las investigaciones acerca de la AP federal, estatal y municipal. Tenemos extraordinarios libros, artículos especializados y ensayos de derecho administrativo público, de historia de la formación y evolución de la AP en México, así como ensayos, artículos y libros sobre su estructura, normatividad y procesos, sobre sus patrones de gestión, sobre el perfil del personal público, sobre el proceso y la estructura presupuestaria, el comportamiento

y la fiscalización del gasto público, sobre la empresa pública, sobre el análisis, diseño y la evaluación de políticas públicas, sobre las relaciones intergubernamentales, sobre los gobiernos y las administraciones locales.

El carácter distintivo de la producción publiadministrativa mexicana es haber mantenido una interrelación constante de ida y vuelta con el sistema real de la administración de los gobiernos. Por su naturaleza y propósito la AP no es una disciplina exclusivamente académica, encerrada en una especulación teorizante, sino se involucra en los asuntos reales del gobierno y en sus tareas directivas y administrativas de la sociedad. Es una disciplina de conocimiento y de conocimiento aplicado. Por ello, un buen número de los objetos de estudio de la disciplina administrativa provienen de las situaciones problemáticas que enfrentan las APs y de las reformas que intentan o experimentan en su interior y en sus relaciones con el entorno económico y social, y aspira a ofrecer respuestas a los complejos y exigentes desafíos de administración que plantean los comportamientos y demandas de la sociedad actual, más independiente, informada, diferenciada y articulada internacionalmente. En correspondencia, los resultados de nuestros estudios han inducido reformas de normas, estructuras y procesos administrativos para resolver los problemas de desorden o ineficiencia, las deficiencias organizativas y técnicas y las desviaciones de las conductas del personal, así como proponen nuevas estructuras organizativas, nuevas políticas, nuevos temas y requerimientos operativos.

La interacción entre la disciplina administrativa y la administración real ha tenido momentos ejemplares, como el de la Reforma Administrativa de fin de los años 70, muchos de cuyos ideadores e impulsores han sido directivos del Instituto Nacional de Administración Pública y se encuentran aquí presentes. Esa reforma administrativa pionera ha sido una referencia duradera y el puente que hizo posible transitar de las formas y prácticas administrativas del primer régimen posrevolucionario a las formas y prácticas modernas de un Estado moderno en respuesta a las demandas de desarrollo económico y transformación política de una sociedad nacional más avanzada y más exigente en sus demandas y aspiraciones.

La interacción entre el conocimiento y la acción administrativa ha sido también sobresaliente en los años difíciles de la crisis fiscal del Estado mexicano, del debilitamiento de su legitimidad política y de la implementación de la obligada política de ajuste que exigió ahorros y eficiencia económica a los programas y servicios de las numerosas entidades administrativas del gobierno, con frecuencia desarticuladas y sin controles. Sobre todo, ha sido sobresaliente su contribución en estos últimos años de régimen democrático en los que el poder ejecutivo se ha sujetado a los controles del poder legislativo y judicial, en los que se han introducido en el ejercicio administrativo con mayor vigor los principios de la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la fiscalización, la participación ciudadana, y en los que ha aumentado la vindicación de la independencia de los gobiernos locales que, independientemente de los resultados conseguidos, ha exigido nuevas relaciones fiscales y formas de concurrencia, coordinación y cooperación más concretas y organizadas.

En la formación y evolución de la disciplina administrativa ha sido referencia fundacional la UNAM en sus Facultades de Derecho y de Ciencias Políticas y Sociales. Esos dos centros de investigación y docencia pusieron los cimientos conceptuales y han producido obras intelectuales señeras en derecho administrativo público y en temas de historia, estructura y funcionamiento de la administración pública. Posteriormente han surgido otras instituciones que han marcado también el rumbo del estudio y de las realidades administrativas, tales como El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad Autónoma Metropolitana, la Universidad de Guadalajara y de Nuevo León, El Colegio de Jalisco. Entre las universidades privadas señalaría a la Universidad Iberoamericana de la Ciudad de México desde los años 70 y muy recientemente la Escuela de Graduados de Administración Pública (EGAP) del Tecnológico de Monterrey.

Sin embargo, todos estaremos de acuerdo que en el universo de las instituciones académicas, que influyen en el curso real de la AP y de la disciplina, ocupa un lugar central el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y su red de instituciones estatales.

El Instituto, desde que lo conocí como docente al final de los años 70, además de ser el lugar de formación de un buen número de funcionarios del sector público con posiciones directivas, ha sido un lugar de frontera y encuentro entre el pensar y el hacer administrativo, entre el gobierno y el conocimiento, entre nuevos conceptos y enfoques disciplinarios y propuestas de reformas administrativas. Al recordar a los presidentes del Instituto, a los miembros de sus Consejos Directivos, a los docentes de sus programas, uno encuentra personalidades sobresalientes, que han marcado el pensamiento y el sistema administrativo del país. Por ello, el reconocimiento que generosamente ha hecho el INAP al trabajo que he desarrollado en la disciplina administrativa a lo largo de estos años es algo que me hace feliz, me enorgullece, me motiva y me hace sentir que mi vida (por cierto ya avanzada en años) ha sido socialmente útil y ha contribuido al desarrollo administrativo del país.

II.

Permítanme ahora poner a su consideración algunas breves reflexiones, más enunciativas que argumentadas, sobre la situación presente y el escenario futuro del gobierno y de la AP.

El gobierno mexicano y su administración han en los últimos años cambiado su tamaño, su normatividad, su forma de organización, sus patrones de dirección y gestión, sus procesos operativos, sus conductas, y lo han hecho en mayor o menor grado con los mismos principios, supuestos y propósitos que han seguido otros países, desarrollados o no, para poder salir de los problemas críticos de crecimiento económico y seguridad social que ocasionaron las decisiones directivas erróneas de los gobiernos y que tuvieron como consecuencia su pérdida de legitimidad política y cuestionamiento directivo. La crisis financiera o fiscal de los Estados sociales (en nuestro caso del Estado desarrollador) y la democratización de los regímenes autoritarios con la revaloración del Estado de derecho han dado origen a dos tendencias que han sido prevaletentes en el mundo en las tres últimas décadas: la tendencia a reactivar y reestructurar la administración pública *en modo gerencial o postburocrático*, la Nueva Gestión Pública, y la tendencia a dar forma a un proceso

de gobierno *en modo postgubernamental*, la Gobernanza o Nueva Gobernanza Pública.

El cambio gerencial o neogerencial del modo de administrar, cuya intención de fondo fue contribuir a superar la crisis fiscal en la que se desplomaron la mayor parte de los Estados sociales, asegurando la costo-eficiencia de los programas y los organismos públicos, y el cambio del proceso de gobernar o gobernanza, pasando de uno autoritario a uno democrático y de uno jerárquico y protagonista hacia uno más relacional, asociativo, en red y en coproducción y corresponsabilidad con los ciudadanos de la sociedad económica y civil, han constituido el marco de referencia desde el cual en México y en el mundo se ha pensado y tratado la actividad directiva y administrativa de los gobiernos. Los dos cambios han sido a su vez interdependientes con el cambio estructural de la economía política (o modelo de desarrollo), que tiene en los mercados, mercados abiertos y globales, el motor del desarrollo económico de los países y que, en consecuencia, ha implicado reducir o reelaborar los mecanismos de intervención estatal en los procesos económicos, que fue distintivo de nuestro Estado posrevolucionario a partir de los años 40 y de los Estados sociales de la posguerra.

El gobierno y la administración pública del Estado mexicano es un ejemplo de la tendencia mundial. Todo lo que se ha hecho en México en el área gubernativa y administrativa en los últimos treinta años ha sido respuesta a *las crisis fiscales* (emblemáticas las de 1982 y 1994) y a *la transición democrática* del Estado. Las reformas administrativas realizadas, en conformidad con las peculiaridades de la cultura política y del contexto político del país, ahora esperanzador ahora preocupante, han estado en línea con las reformas internacionales que en los últimos años han incluido como principios el ajuste fiscal, el equilibrio financiero sostenido y la fiscalización del gasto, la creación de una nueva economía política (una nueva relación entre el Estado y el mercado, entre la legislación universal y el libre emprendimiento particular), el aseguramiento de la eficiencia económica de las políticas y programas públicos, la vigencia del gobierno de leyes (incluyendo el combate a la arbitrariedad y a la corrupción), la calidad del gobierno democrático (incluyendo la transparencia y la rendición

de cuentas), la redefinición del papel de los gobiernos territoriales en condiciones de economía desterritorializada, la importancia de las relaciones intergubernamentales frente a asuntos públicos cuya solución implica la acción de varios gobiernos, la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Este conjunto de reformas constituyen la sustancia del pensamiento político-administrativo mundial actual y son los componentes fundamentales de la respuesta a la cuestión contemporánea sobre *la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos*, que está hoy en el centro de la preocupación ciudadana y es el objeto de conocimiento central de las disciplinas que estudian el gobierno y su sistema administrativo. ¿Gobiernan efectivamente los gobiernos a sus sociedades?, ¿Cuáles son las condiciones necesarias para evitar problemas serios de ingobernabilidad? ¿Para impulsar y asegurar un gobierno socialmente eficaz y relevante son suficientes las normas, poderes, capacidades, recursos, activos y procesos que posee el gobierno en su interior, o se requieren también condiciones externas al gobierno, relacionadas con las capacidades, los recursos, activos que posee la sociedad económica y civil? Si es así, ¿cuál es el tipo de relación a crear entre el gobierno y la sociedad para movilizar y conjuntar los recursos gubernamentales y los sociales, que son las condiciones necesarias para gobernar a la sociedad, para darle sentido de dirección y para realizar los objetivos sociales de su preferencia, necesidad y urgencia?

La cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos se ha vuelto la cuestión central en estos años, por encima de la cuestión tradicional de los siglos XIX y XX sobre la legitimidad política de los gobernantes o, dicho más apropiadamente, la eficacia directiva de los gobiernos se ha vuelto la cuestión central de la misma legitimidad política de los gobiernos, cuyo nuevo concepto comienza a incluir en su denotación los resultados de la acción de gobierno y no solo la legitimidad de su posición de autoridad o la legalidad de su actuación. Los resultados sociales son determinantes para que el gobierno sea socialmente aceptable, creíble, confiable, “legítimo”, y los resultados sociales son en gran medida producto de las acciones que emprende la administración pública. En política

y administración, a raíz de la democratización y de la creciente vigencia del imperio de la ley, la cuestión se desplaza del gobernante (legítimo) al proceso de gobernar (relativamente ineficaz) o, como también suele decirse, se desplaza del gobierno a la gobernanza.

En recapitulación: la necesidad de disponer de un gobierno con finanzas públicas robustas y equilibradas, que es la condición de posibilidad de que el Estado cumpla sus funciones públicas, particularmente las relacionadas con el crecimiento económico y el bienestar y la seguridad social de sus ciudadanos, promovió una reforma administrativa, orientada a producir resultados y a producirlos de manera costo-eficiente, mientras la necesidad de disponer de un gobierno democrático promovió una reforma administrativa en la que la producción de los resultados socialmente beneficiosos debe implicar el respeto y la materialización de los valores y principios de la democracia. Interesa lógicamente que los gobiernos produzcan resultados sociales de valor, pero que sean producidos conforme a los valores republicanos, liberales, democráticos o socialdemocráticos, que constituyen nuestro Estado. Dicho al margen, la eficacia gubernamental o eficacia pública respeta la lógica técnica de la causalidad, pero también la lógica valorativa (jurídica y ética) de la corrección o la propiedad de las decisiones y comportamientos.

Estas dos tendencias mundiales, la de la eficacia directiva y la de la eficacia conforme a los valores democráticos, obviamente con los entusiasmos o resistencias en los países según su historia y cultura política y administrativa, constituyen el eje del gobierno de la sociedad contemporánea o gobernanza pública. Nosotros estamos enfrascados en la solución de estos dos problemas centrales en nuestra administración pública.

En el marco de la cuestión de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos democráticos en la situación nacional y mundial actual dos reflexiones son obligadas, una sobre el proceso de gobernar contemporáneo o nueva gobernanza y otra sobre la territorialidad del Estado y del gobierno. Son dos temas fundamentales que deben ser de nuestro interés cognoscitivo porque en gran medida representan

dos desafíos a la teoría y práctica del gobierno y de la administración tradicional, que motivarán cambios en el concepto y en la realidad.

Gobernanza. Mi posición con respecto a la Nueva Gobernanza Pública es conocida por los escritos que he elaborado sobre su concepto, estructura y proceso. En estos años ha ido tomando forma un nuevo proceso de gobernar cuya principal característica reside en el hecho de que los gobiernos *dependen* cada vez más de otros gobiernos y de otras organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil (nacionales o multinacionales), para poder cumplir las funciones públicas de su responsabilidad, realizar los objetivos sociales de interés común y prestar los servicios públicos, de la misma manera que las empresas del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil dependen del desempeño del Estado para alcanzar sus objetivos de negocio o para promover las causas cívicas de su convicción. La interdependencia de las partes constitutivas del sistema social contemporáneo ha modificado la forma de gobernar, que ahora es menos jerárquica, menos de mando y control, y más compartida con la ciudadanía a través de asociaciones y redes en las que las organizaciones estatales, económicas y sociales dependen las unas de las otras para realizar sus objetivos propios y los de interés y beneficio de la sociedad.

Las reformas de la *Nueva Gestión Pública (NGP)*, realizadas a partir de las décadas ochenta y noventa del siglo pasado, por lo que hicieron y por lo que dejaron de hacer, influyeron en el nacimiento y la formación del nuevo proceso de gobernar. No tiene caso tratar de sintetizar las numerosas medidas de la NGP, que son conocidas por todos. Pero es de destacar que las reformas de la NGP tuvieron dos impactos en el modo de gobernar y administrar. Por un lado, sus reformas de redimensionamiento, desregulación y búsqueda de la máxima costo-eficiencia en programas y servicios mediante los mercados o mediante la instauración de procesos administrativos internos a la manera de los mercados, hicieron perder a los gobiernos poderes, facultades, activos y recursos que antes poseían en varios ámbitos de la vida económica y social, debilitando su capacidad de liderazgo y eficacia directiva, mientras que, por el otro, dieron origen a nuevas formas de gobernar y dirigir, que han sido denominadas

“formas interorganizacionales de gobierno”, “modelo bidireccional” de gobierno (en tanto los gobernantes y los gobernados coproducen las decisiones públicas), “gobierno mediante terceros” o “gobierno por poder, por encargo”, “gobernanza participativa”, “gobernanza basada en el involucramiento ciudadano”, “gobierno abierto e incluyente.

El movimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) ha sido objeto de críticas válidas y de otras débiles y cuestionables. Existe una literatura abrumadora sobre la NGP, aun sí de desigual calidad y rigor. Sin embargo, una crítica de fondo a la NGP es la que cuestiona su enfoque exclusivamente gubernamental(ista), en tanto sus tesis y reformas descansan en dos supuestos debatibles: en el supuesto de que el gobierno por sí mismo es capaz de dirigir exitosamente a la sociedad, por lo que bastan las reformas internas de su normatividad, estructura y operación; y en el supuesto de que una gerencia eficiente del aparato administrativo del gobierno es suficiente para restaurar o mejorar la dirección efectiva de la sociedad.

La crítica a la NGP es entonces doble y tiene dos implicaciones que son de alcance conceptual y real: a) el gobierno es insuficiente para gobernar por sí mismo a la sociedad y b) el gobierno de la sociedad implica, pero no se reduce a la gerencia económicamente eficiente de su aparato administrativo. La gerencialización del gobierno es necesaria pero está por debajo de los problemas públicos actuales, razón por la cual no es la fórmula que pueda ser el cimiento para construir un gobierno democrático capaz y eficaz en la conducción de una sociedad contemporánea de mayor complejidad económica, social, cognoscitiva y política.

La primera parte de la crítica cuestiona el enfoque intragubernamental, característico de los modelos conceptuales y de las reformas de la NGP, que se concentran únicamente en la mejora de los procesos y productos de la acción del gobierno, tienen una visión limitada de los ciudadanos al considerarlos como clientes o usuarios de los servicios públicos más que como socios en el diseño, la gestión y la implementación de las políticas públicas, y tienen además un concepto limitado del desempeño gubernamental, puesto que otorga

prioridad a los criterios financieros y administrativos del proceso de gobernar y deja de lado sus dimensiones institucionales y políticas, las cuales en el mejor de los casos son consideradas como el entorno o el marco del gobernar.

La segunda parte de la crítica va más adelante y subraya que en las condiciones sociales contemporáneas el enfoque gerencial, aun en el caso de que el gobierno llegara a ser un dirigente que practica una gerencia emprendedora y comprometida con el logro eficiente de resultados, liberado del peso de múltiples reglamentos, programas y organismos superfluos, centrado en los asuntos públicos esenciales y racional en el manejo de las finanzas públicas, es un enfoque insuficiente y ha dejado de ser la respuesta a la cuestión crucial de cómo asegurar la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos en la actualidad, dado que los gobiernos, no obstante su buena fe, aplicación y esfuerzo no pueden ya resolver por sí mismos los numerosos problemas públicos de escala y naturaleza compleja de la sociedad actual (en los que se entrelazan componentes y factores causales diversos, no lineales, interdependientes y, además, no todos controlables por los instrumentos del Estado o del gobierno). Y no pueden resolverlos debido a que no poseen los recursos cognitivos, tecnológicos, financieros y políticos que son necesarios para su solución, recursos que se encuentran además en posesión de muchos actores sociales que son política y gubernamentalmente independientes, que con frecuencia actúan más allá de los alcances territoriales de los gobiernos y Estados, no obstante que se interesen en resolver los problemas públicos que tienen consecuencias nocivas para sus proyectos particulares y para sus condiciones de vida asociada. La crítica, que considero correcta y contundente, deja en claro que la gerencialización del gobierno es un factor necesario e importante para la eficacia del gobierno, pero limitado e insuficiente para dar forma a una gobernanza socialmente productiva y valiosa.

En el fondo, la crítica a la NGP es la crítica a la limitación de su enfoque y respuesta y señala que actualmente hay *un desplazamiento de la ineficiencia a la insuficiencia* en el planteamiento de la cuestión sobre la capacidad y eficacia directiva del gobierno y su aparato administrativo. Nos encontramos en otro momento social y nos

apremia otra cuestión. Mientras el enfoque de la ineficiencia del gobierno fue el central, fue lógico buscar la respuesta con referencia al mercado, considerado como la acción-relación social más eficiente en la asignación de recursos y, en consecuencia, se prefirieron los comportamientos de mercado al interior y al exterior del sistema administrativo con la intención de eficientar el desempeño público. En contraste, la cuestión de la insuficiencia del gobierno para dirigir por sí mismo a la sociedad ha restaurado la importancia de la cuestión del gobierno. Se vuelve crucial la pregunta de cómo se gobernará a la sociedad y se realizarán las funciones pública indispensables para el orden y bienestar de la vida asociada en esta situación de gobierno con poderes y recursos limitados y, en consecuencia, surgen las preguntas acerca de cuáles podrán ser las otras agencias que además del gobierno se requieren para la gobernanza social y cuál será el papel del gobierno que, en última instancia es la agencia indispensable y responsable de la dirección de la sociedad. En el nuevo planteamiento se reconoce que el mercado es un recurso social necesario para el gobierno de la sociedad, cuya importancia es determinante en numerosos campos y problemas de la vida asociada, pero se reconoce que no puede ser la instancia última o fundamental de gobernanza de la sociedad, que implica definir y realizar los fines de interés y valía general para la sociedad en su conjunto. La célebre propuesta del “governance by markets” ha perdido fuerza por las evidencias empíricas de sus fallas con efectos sociales nocivos y por su intencionalidad distinta a la del interés público. La Gobernanza o Nueva Gobernanza representa justamente el enfoque y la respuesta a esta nueva o renovada cuestión, que no descalifica ni descarta a la NGP ni al mercado, pero los integra como una de sus dimensiones o componentes. Hoy nos planteamos una cuestión de dirección de la sociedad y no sólo de gerencia administrativa eficiente a partir de la insuficiencia observable del gobierno como agencia directiva de la sociedad. Se requiere gobierno, no obstante la insuficiencia del gobierno y a causa de ello, razón por la cual es fundamental la discusión sobre las propiedades del proceso de gobernar actual.

Dos han sido las vías de la aparición y afianzamiento de la Nueva Gobernanza. La primera fue una vía de hecho, puesto que desde décadas atrás, en varios asuntos de importancia pública (económicos,

sociales, ambientales, de derechos humanos, etc.), los gobiernos han practicado un proceso de gobernar interdependiente, asociado o compartido con otros actores gubernamentales y sociales, un proceso intergubernamental y un proceso interorganizacional (público–privado, gubernamental–social), conscientes de que ese modo relacional de gobernar era necesario para abordar los asuntos de interés de sus ciudadanos, pero que son cada vez más asuntos públicos que rebasan su circunscripción territorial, sobrepasan los alcances de sus atribuciones, facultades y recursos, así como sus instrumentos directivos tradicionales de mando y control.

En resumen, los hechos de las últimas décadas muestran un trayecto “*del gobierno a la gobernanza*”, de una acción directiva de la sociedad a cargo del gobierno en solitario a una acción de gobierno relacional e interdependiente con actores extragubernamentales, que toma diversas formas y grados (redes, partenariados, asociaciones, alianzas) según la magnitud y la naturaleza de los asuntos públicos que se abordan y según el nivel de desarrollo de las capacidades sociales (financieras, productivas, organizativas, cognoscitivas, etc.) y que se manifiestan en programas de colaboración, sistemas de coordinación público-privada en específicos asuntos, contratos de producción y/o utilidad compartida, etc. Nada que ver con las formas anteriores de privatizaciones, concesiones, externalizaciones, que pueden aún emplearse según la naturaleza de los asuntos, pero representan otro instrumento de gobernar relacionado más bien con los problemas fiscales del Estado y con el consenso neoliberal.

La segunda vía, más conceptual, señala los cambios que han ocurrido en la composición de las sociedades, en el funcionamiento de la economía (globalización, economía del conocimiento), en las identidades de los actores sociales, en las relaciones intergubernamentales y en las internacionales. Se argumenta que la configuración actual de los problemas de interés público, su etiología y sus efectos nocivos demandan más recursos que los que posee el gobierno (legales, financieros, organizativos, informativos, cognoscitivos y otros), por lo que el gobierno requiere de los recursos de otros gobiernos (domésticos y extranjeros) y de otras organizaciones tanto del sector privado como de la sociedad civil (nacionales

o multinacionales) para poder cumplir sus funciones públicas y conducir su sociedad a situaciones y futuros preferidos socialmente.

Es lógico y obligado que, en las condiciones contemporáneas, la sociedad modifique su forma de definir y realizar los objetivos de su preferencia vital, es decir, su forma de gobernarse, y proceda a movilizar y conjuntar todos los recursos socialmente disponibles (el poder, la ley, la producción, el conocimiento, los vínculos morales, la comunicación, entre otros).

Ha ido entonces tomando forma y afianzándose una “nueva gobernanza”, menos jerárquica y menos de mando y control, en la que las ideas, las acciones y los recursos de las organizaciones económicas y sociales son más influyentes con modos y grados de involucramiento más directo, que van más allá de los instrumentos tradicionales de la participación ciudadana, tales como el voto, la contribución fiscal, la opinión pública. Obviamente la transformación del proceso directivo de gobernar impacta en la estructura y dirección del sistema administrativo público y en la dirección de las entidades públicas particulares (ministerios, secretarías, institutos, comisiones, etc.).

Por gobernanza pública entiendo y ha de entenderse específicamente el proceso de gobierno o de dirección de la sociedad. Se refiere específicamente al proceso por el cual una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma. En esencia, es el proceso por el cual el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos comunes y las formas de organización, los recursos y el conjunto de actividades que se consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos decididos. La gobernanza es entonces el proceso mediante el cual se conforma y define el sentido de dirección de la sociedad y se crea la capacidad social para lograr los objetivos públicos que dan sentido a la actividad de la sociedad.

El proceso de gobernanza no es aleatorio ni irrestricto, sino está estructurado y enmarcado *por las instituciones y por el conocimiento*.

Por un lado, implica valores, instituciones, normas y tradiciones, que establecen las formas y los límites del ejercicio del poder público y las vías de acceso de los ciudadanos a la participación en las decisiones públicas, y que regulan la interacción entre las autoridades públicas, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil con el propósito de que articulen sus posiciones e intereses, resuelvan sus diferencias, y puedan llegar a acuerdos sobre los objetivos públicos a alcanzar, los problemas públicos a resolver y los servicios públicos que es necesario prestar al conjunto de la sociedad.

Por otro lado, la gobernanza pública implica también conocimiento, conocimientos teóricos y técnicos, modelos causales y tecnologías, que hacen que los actores públicos, privados y sociales puedan conocer las dimensiones y causas de los problemas que quieren atender o las metas que quieren alcanzar, puedan asignar y gestionar de manera eficiente los recursos públicos y privados y, sobre todo, puedan adoptar las medidas organizativas idóneas y las actividades que son causalmente idóneas y eficaces para producir los resultados públicos deseados. El conocimiento, en tanto aprehende las relaciones causales del mundo natural y del social, es referencia fundamental para la eficacia operativa del gobernar. En suma, la gobernanza es el proceso de gobernar que integra el conjunto de valores, instituciones, normas y al conjunto de conocimientos y tecnologías, por cuyo medio el gobierno y la sociedad deciden los asuntos públicos que les importan y las acciones que son decisivas para producir el orden social preferido y el constitucionalmente establecido.

Este estilo relacional, asociado, de gobernar, en el que el gobierno en conjunción con las organizaciones económicas, cívicas y civiles definen y realizan los objetivos de su preferencia impulsa o induce una nueva AP, que tenderá a ser en numerosos asuntos públicos más abierta, relacional, colaboradora, dispuesta a dialogar e incluir en las decisiones de gobierno las posiciones de la ciudadanía, además de transparente y responsable, lo cual obligará a reformar la estructura administrativa (normatividad incluida), a introducir nuevos procesos y estilos de gestión y a promover una nueva mentalidad de trabajo entre los funcionarios públicos. Acostumbrados los servidores públicos a trabajar en el marco de

un modelo jerárquico de gobierno con reglas y procedimientos establecidos en sus operaciones, al interior de organizaciones con atribuciones específicas y frecuentemente exclusivas y que rinden cuentas solo a su superioridad, con gran independencia y autonomía respecto de las posiciones de la ciudadanía, la cual es considerada la población objetivo del servicio público pero de ningún modo su sujeto, es común que los funcionarios no posean las competencias y habilidades para trabajar en interlocución y asociación con otros gobiernos y menos con los sectores sociales y para administrar redes intergubernamentales, multiorganizacionales, multisectoriales.

Por consiguiente, la nueva gobernanza requiere que el nuevo administrador público encuadre sus actividades específicas en el marco de la acción total de gobierno, salga del encierro de las atribuciones y procedimientos de su organización particular y desarrolle habilidades de gestión interorganizacional y sea capaz de convocar a las organizaciones privadas y sociales, de dialogar, debatir y negociar con actores sociales independientes, de alcanzar acuerdos, de coordinar el trabajo del gobierno con la sociedad, de acostumbrarse a codecidir, a coproducir, a ser corresponsable de las actividades y resultados, a transparentar el proceso de gestión y a rendir cuentas al exterior, a los ciudadanos, y no solo a sus superiores jerárquicos.

Se trata, en suma, de dar forma a una administración más pública que solo gubernamental, que por su naturaleza pública implica la participación del público ciudadano y no solo el poder público. En conexión, habrán de crearse normas de transparencia acaso más estrictas, que permiten a la ciudadanía saber el modo como los actores del gobierno y la sociedad han adoptado sus decisiones de gobierno, así como cuáles son las nuevas normas y tipos de rendición de cuentas por sus actos y resultados.

Lo que ahora quiero subrayar y que refiere al libro que publica el INAP, *El gobierno del gobierno*, es que componente esencial y condición de éxito de la gobernanza pública o gobierno de la sociedad, es lo que llamo la gobernanza del sector público o del sistema administrativo público en su conjunto y, más específicamente, la

gobernanza de las entidades específicas de la AP (pensemos en las instituciones de salud, educación, infraestructura, medioambiente, etc., en sus secretarías, institutos, comisiones, empresas, etc.), que llamo “gobierno corporativo público o del sector público” en correspondencia e interlocución con la producción internacional.

Es una manera terminológica y conceptualmente moderna de recuperar y revalorar el papel que juega la AP y particularmente el papel que juegan los altos funcionarios, los altos ejecutivos de gobierno (ministros, secretarios, directores generales) en la dirección o conducción de sus entidades administrativas, papel que es fundamental para poder dirigir a la sociedad. Una verdad obvia es la consideración de que la gobernanza pública de la sociedad pasa por la gobernanza corporativa del sector público, que decide su destino y eficacia. En el libro planteo un problema más que propongo respuestas. El problema es el siguiente:

¿Cómo se gobiernan los gobiernos? ¿Cómo se dirigen a sí mismos? Sabemos tal vez mucho sobre el modo como el gobierno gobierna a la sociedad, pero poco sobre cómo el gobierno se gobierna a sí mismo. Sabemos mucho sobre la estructura de la administración pública, pero poco o muy poco sobre la dirección de la administración pública, sobre el modo como los secretarios, ministros, directores generales dirigen sus secretarías, ministerios, institutos, comisiones, empresas. Conocemos las atribuciones, facultades y responsabilidades de los altos dirigentes de la administración pública, jurídicamente establecidas, pero ignoramos las reglas, los estándares, los procedimientos, las prácticas, que siguen al tomar sus decisiones para dirigir las organizaciones administrativas a su cargo. Tenemos un punto ciego en lo que concierne la dirección de las organizaciones públicas, “el gobierno corporativo público”, como se le denomina internacionalmente. Nuestro defecto cognoscitivo tiene consecuencias, puesto que la calidad y eficacia del gobierno en la conducción de la sociedad depende de la manera como conduce el conjunto de su sistema administrativo y de sus organizaciones particulares, que son las entidades o agencias que se responsabilizan de llevar a efecto las políticas decididas, los programas, los proyectos, los servicios, el gasto público. La buena o mala dirección

de la sociedad comienza con la buena o mala dirección de la administración pública.

Territorialidad. Mundial y no sólo nacionalmente ha ido tomando forma y fuerza una nueva y desafiante cuestión acerca de los gobiernos, que concierne a su territorialidad y que se plantea en relación con la cuestión de la capacidad y eficacia directiva, que es ahora una cuestión sensible y decisiva para seguir creyendo en la indispensabilidad o importancia del Estado y de su gobierno, su cuerpo directivo.

Muy probablemente la mayor parte de las investigaciones realizadas en años pasados sobre los gobiernos, particularmente sobre los gobiernos locales, se realizaron desde la perspectiva de su configuración territorial y se circunscribieron a su espacio y delimitación territorial, sin tomar en consideración o sin preguntarse si la territorialidad del gobierno representa una restricción para una gobernanza exitosa. Dicho en tono exagerado, puede ser que muchos estudios de gobierno local hayan sido territorialmente autocontenidos, autoreferidos, y no hayan destacado las limitaciones e insuficiencias que la territorialidad del gobierno local o nacional tiene en las condiciones actuales para abordar con éxito problemas públicos que se caracterizan por su mayor escala, complejidad y movilidad transterritorial. Hoy, no sólo en México, la cuestión sobre los alcances y límites de la demarcación territorial de los gobiernos, particularmente de los locales, comienza a volverse más importante a compás de la importancia que adquiere la cuestión de la eficacia directiva de sus acciones y no sólo la de su legitimidad política y que lleva a plantearse numerosos tipos de cuestiones sobre las relaciones intergubernamentales o sobre formas más agregadas de comunidades políticas.

La legitimidad es territorial, concierne a los dirigentes de una comunidad local o regional, territorialmente definida, pero la eficacia directiva tiene un perfil transterritorial, implica factores que rebasan la frontera territorial de las comunidades políticas y las atribuciones territoriales de sus dirigentes. No compatibilizar la legitimidad territorial de los gobiernos y las condiciones transterritoriales de

eficacia directiva es prolongar las fallas de gobierno que, para algunos, son la evidencia de Estados fallidos. Hoy, dramática y tristemente, observamos gobiernos locales rebasados por el delito o por otros problemas públicos, así como observamos formas preocupantes de descoordinación y de no cooperación entre los diversos órdenes de gobierno para encontrarles respuesta y controlar sus efectos nocivos.

Son varios los motivos que llevan hoy a prestar mayor atención a la limitación territorial de los gobiernos y a considerarla como uno de los factores que inciden en la limitación de su eficacia directiva. Hemos tomado conciencia con mayor fuerza que la mayor parte de las actividades humanas, sociales, que determinan la posibilidad y la calidad de nuestra vida personal y asociada son transterritoriales, están desterritorializadas. Economía, ciencia y tecnología, entretenimiento, información y comunicación, ambiente son realidades transterritoriales, son globales, están desterritorializadas, mientras las instituciones políticas y los gobiernos siguen siendo territoriales. Hoy de manera concreta, notoria y tangible, más que antaño, se muestra que la dinámica de la economía, del conocimiento, de la comunicación, del arte, del entretenimiento, tiende naturalmente a desbordar fronteras aunque sus impactos beneficiosos o perjudiciales ocurran dentro de las fronteras municipales, estatales y nacionales.

Dicho de otro modo, los asuntos humanos y los asuntos públicos trascendentales son cada vez más transterritoriales, mientras los gobiernos para su rectoría cuentan solo con instrumentos territoriales, aun si tratan de superar sus limitaciones mediante convenios y tratados internacionales o membresías a organismos internacionales o mediante convenios de coordinación interestatal o intermunicipal. Las leyes y el aparato coactivo de los gobiernos, las políticas, los bandos, la imposición tributaria, entre otras, se ejecutan y tienen validez sólo al interior de la circunscripción territorial establecida. Se vive entonces una tensión entre los asuntos públicos más decisivos que son transterritoriales, desterritorializados, y las instituciones públicas que son territoriales.

Hay un desajuste entre instituciones políticas y actividad social. No sabemos por cuánto tiempo va a permanecer este desajuste, y cuáles formas de instituciones y gobiernos transterritoriales irán surgiendo para abordar los nuevos problemas que tienen causas y efectos fuera de la circunscripción territorial de las comunidades políticas establecidas (en México desde hace dos siglos) y de sus gobiernos.

Posiblemente en las décadas próximas las nuevas generaciones de investigadores estarán estudiando gobiernos transterritoriales, nacionales y locales, pero hoy, por lo pronto, debemos comenzar a estudiar las potencialidades y las condiciones necesarias para que existan gobiernos y gobernanzas inter-territoriales que encajen las causas y los efectos de los problemas que provocan causas transterritoriales. En gran medida, aunque sin reproducir necesariamente enfoques del pasado, debemos regresar al estudio de la intergubernamentalidad, de las relaciones intergubernamentales en su dimensión horizontal (intermunicipal, interestatal) y vertical (municipio, entidad federativa, federación), además de las relaciones gubernamental-sociales y público-privadas. Es probable que vayan perdiendo importancia cívica y cognoscitiva el estudio de los gobiernos, particularmente de los gobiernos locales, estudiados por y en sí mismos, elaborados con una perspectiva de exclusiva referencia territorial, los cuales podrán ofrecer información relevante sobre las condiciones de un gobierno o sociedad local, de sus alcances y limitaciones y, en este sentido, ofrecer referencias básicas para diseñar las políticas, pero éstas serán crecientemente intergubernamentales, interterritoriales.

Es previsible que se incrementen los estudios de gobierno locales interterritoriales, es decir, de gobiernos intermunicipales, de gobiernos interestatales, de gobiernos internacionales, que podrán tomar diversas formas administrativas e institucionales. Esos estudios analizarán y propondrán las condiciones institucionales, fiscales, administrativas y políticas que harían posible su existencia y perfilarán y justificarán sus varias modalidades de existencia –“conurrencia, coordinación, cooperación, asociación intergubernamental”– y tal vez formación agregada de nuevas entidades políticas multi-municipales, multiestatales, multinacionales. Los estudios muy

probablemente señalarán los varios obstáculos que impiden su realización (los fiscales, los políticos, los institucionales, los culturales, los administrativos) y los probables o eventuales defectos y fallas que aparecerán tanto en el terreno institucional (por ejemplo, en el de las responsabilidades entre los diversos gobiernos y órdenes de gobiernos) como en el hacendario, administrativo y político.

Creo que se producen ya importantes estudios en el país que marchan en esta dirección trans e interterritorial, intergubernamental, en el entendido de que habrá siempre servicios públicos que serán territorialmente situados y de responsabilidad directa de los gobiernos locales. Esas investigaciones existen. Conozco los estudios de gobierno o gobernanza o coordinación metropolitana (por ejemplo, en las Zonas Metropolitanas de la Ciudad de México, de Guadalajara, de Monterrey), los importantes estudios de gobierno o gobernanza transfronteriza (entre municipios y estados de la frontera norte del país), así como los estudios sobre las características y resultados de los varios convenios de coordinación entre la federación y los estados, entre los municipios de un mismo estado o de varios estados y entre entidades federativas, entre otros.

Termino reiterando mi agradecimiento hondo, sincero, al Consejo Directivo del INAP y a su Presidente, José Castelazo, por la distinción del Doctorado Honoris Causa, que valoro muchísimo y que la valoro porque el reconocimiento del Instituto refiere a lo que he tratado y podido hacer en mi vida en el plano del conocimiento, en gran parte dedicado a temas de gobierno y administración pública. Valoro también la distinción porque es una manera importante de reivindicar la vocación por el conocimiento y por las actividades de conocimiento: investigación, docencia, difusión, consultoría. Asimismo, porque un Doctorado Honoris Causa relacionado con la disciplina y la profesión de la AP es una manera motivadora de reconocer que el conocimiento administrativo ha de tener una mirada puesta en la lógica, la teoría, la metodología, y otra mirada enfocada a sus aportes prácticos, con el propósito y compromiso final de construir, desarrollar, consolidar el buen gobierno, un gobierno que se caracterice de manera consistente por ser institucionalmente

impecable, técnicamente eficaz y socialmente involucrado en la solución de los males, sufrimientos, incapacidades y desigualdades de la vida asociada y personal.

G r a c i a s, muchas gracias en verdad y por siempre.

Dr. Luis F. Aguilar Villanueva



Nació en Campeche, Campeche en 1938. Sus estudios de licenciatura en filosofía los realizó en el Pontificio Ateneo Salesiano de Roma, Italia. Es doctor en filosofía por la Pontificia Universidad Gregoriana en Roma y cuenta, además, con estudios posdoctorales en filosofía política en la Universidad Estatal de Tubinga, Alemania.

Es considerado como el iniciador del enfoque analítico de las políticas públicas en México y América Latina. Es investigador nacional emérito del Sistema Nacional de Investigadores, presidente del Comité Internacional de Expertos de la ONU en Administración Pública, y profesor invitado y permanente de múltiples universidades nacionales e internacionales, de entre las cuales se puede mencionar las siguientes:

En el Instituto Nacional de Administración Pública se desempeñó como Consejero, institución en la cual ha dictado diversas conferencias. Es profesor del doctorado en “Gobierno y Administración Pública” del Instituto Universitario Ortega y Gasset en Madrid, España. Formó parte del claustro de la Maestría en Administración Pública (MAP) en la Escuela de Gobierno y Administración Pública, Campus Ciudad de México del ITESM. Ha sido profesor e investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas y de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en ambos casos de la UNAM. Impartió cátedra en El Colegio de México, en la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) Xochimilco y en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), entre otras instituciones.

Es autor de libros sobre políticas públicas y administración pública, ha publicado artículos periodísticos, ponencias, comunicaciones especializadas y comentarios en congresos, simposios y seminarios nacionales e internacionales en torno a la ciencia política y la administración pública, el análisis de las políticas públicas y el servicio civil de carrera en la administración pública.

Tiene amplia experiencia como funcionario en la administración pública. Ha sido Consejero Ciudadano del Consejo Consultivo de la Secretaría de Desarrollo Social (1998-2001); Subsecretario de Desarrollo Político y Coordinador de Asesores en la Secretaría de Gobernación (1995-1997), y Presidente de la Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio (1994). Fue asimismo, Director General de Asuntos del Personal Académico de la UNAM.

Actualmente es director del **Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno**, instancia con funciones académicas, de investigación y enlace del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara.