

JUAN DE DIOS PINEDA (coord.), *Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Universidad Anáhuac, 1999, 269 pp.

De unos años a la fecha, las ciencias sociales parecen haber sufrido una suerte de nostalgia que las ha llevado a retomar viejos conceptos y teorías abandonadas para explicar fenómenos de nuevo cuño o, mejor aún, para analizar los mismos problemas que en su momento esas teorías trataron de resolver. Tal es el caso del concepto de *gobernabilidad*, conocido desde mediados de los años sesenta y que ha resurgido últimamente con particular notoriedad. El libro que coordina Juan de Dios Pineda es buena muestra de ello. Esta obra es resultado del seminario al que con el título de "Políticas públicas y gobernabilidad" convocaron en 1998 las tres instituciones que la editan. Tanto el seminario como la publicación son deudoras de un esfuerzo de reflexión colectiva, iniciado varios años atrás, en torno a la gobernabilidad del sistema político mexicano, y que ha dado lugar a un importante cúmulo de trabajos de carácter político y académico que está por demás referir aquí.

Lo que resulta relevante destacar es que la obra que se reseña adopta un enfoque diferente del que emplean otros libros y publicaciones sobre el mismo tema. A diferencia de las investigaciones que se llevaron a cabo con el propósito explícito de aplicar la idea de gobernabilidad a contextos concretos, para conocer su utilidad y potencial explicativo, en este caso el concepto es dejado aparte y analizado con respecto a otros conceptos con los que, en principio, tiene vínculos inmediatos. Esta separación permite conocer el alcance de cada referente y, en alguna medida, identificar la intensidad con que se vincula con el resto de las ideas. Los trabajos que contiene el libro adoptan esta perspectiva y ofrecen, en consecuencia, una visión un tanto distinta de los usos y aplicaciones del concepto de gobernabilidad al campo de la ciencia política y de la administración pública.

La obra consta de 18 trabajos divididos en cuatro secciones, a saber: I, enfoques para una administración pública en cambio; II, enfoques sobre federalismo y gobernabilidad; III, enfoques de políticas públicas, y IV, enfoques sobre reforma administrativa y profesionalización del servicio público. Como se señala en la introducción, no todos los trabajos aquí publicados fueron presentados en el seminario. La inclusión de cinco ensayos adicionales obedeció al interés de complementar lo que las exposiciones orales no alcanzaron a plantear con la profundidad deseada.

En la primera sección se incluyen cinco trabajos. En el primero de ellos, Christopher Hood y Michael Jackson hacen una revisión de las filosofías ad-

ministrativas y su carácter doctrinario y prescriptivo, antes que explicativo, para las administraciones públicas. Empleando los casos de la "nueva administración pública" en los Estados Unidos y el cameralismo europeo, los dos autores afirman que las filosofías administrativas suelen tener axiomas, postulados y principios comunes, lo que hace que ninguna de ellas sea, *in strictu sensu*, una propuesta innovadora con respecto a la forma en que se conducen los asuntos gubernamentales. El segundo trabajo pertenece a Hugo Contreras y se ocupa del establecimiento de prioridades en la política ambiental de México. Teniendo como premisa fundamental que los problemas que atiende la política ambiental son de elevada complejidad, por incorporar aspectos políticos, económicos y sociales, el autor propone la utilización del enfoque estratégico para la determinación de qué asuntos deben ser atendidos primero. En el tercer ensayo, Rodolfo Vergara analiza los vínculos entre las nuevas teorías institucionales y los procesos de reforma administrativa. Vergara centra sus reflexiones en la obra de March y Olsen para señalar que toda reforma administrativa es un fenómeno que discurre en tres dimensiones: la tradicional, la del desmantelamiento de las rutinas, símbolos y tradiciones, y la de la incertidumbre. Lo que resulta de ello, afirma Vergara, es un panorama que llama a un moderado pesimismo respecto de los resultados que pueden ofrecer las reformas administrativas. En el trabajo siguiente, el de Arturo Arcos, se ofrece una visión crítica de los modelos de actuación gubernamental. La tesis central de esta reflexión es que la irrupción de la democracia ha dejado atrás formas tradicionales y autoritarias de hacer política, para dar paso a la necesidad de que las administraciones públicas incorporen en su actuar cotidiano este nuevo escenario de pluralidad. Cierra esta sección el ensayo de Manuel Quijano, que se centra en la discusión de las transfiguraciones de la administración pública en México, y destaca cómo las diferentes modalidades que adoptan funcionarios y organizaciones públicas suelen ser el resultado de influencias no siempre apegadas a la realidad del país. Por tanto, su peso como conformadoras de imágenes colectivas es más bien efímero.

La segunda sección contiene cuatro trabajos. El de Alberto Díaz Cayeros aborda los aspectos territoriales de las políticas públicas, en general, y las cuestiones financieras, en particular. La transferencia de los recursos del ramo 33 del presupuesto federal a los gobiernos municipales no debe interpretarse como una federalización, sino como una descentralización, ya que en realidad estos recursos no están disponibles para una asignación libre o arbitraria por parte de las autoridades locales. Su destino seguirá siendo, como en la situación anterior, la salud y la educación. En el trabajo de Ignacio Marván se hace una explicación de los términos que guarda la relación Poder Ejecutivo-Poder Legislativo en México en materia de políticas

públicas. Para Marván, se vive un momento de ruptura en las políticas públicas federales como consecuencia de la apertura de la economía a la competencia e influencia internacionales y de la creciente democratización del juego político. Las perspectivas que a corto plazo plantea esta situación son complejas y será necesario superar algunas contradicciones ideológicas antes de volver a contar con un sistema de formulación y aprobación legislativa de políticas en armonía. Guadalupe Enríquez y Miguel Ramírez ofrecen en su ensayo un tratamiento del concepto de gobernabilidad para el caso mexicano. Estos autores distinguen tres áreas de aplicación: el campo de las políticas públicas, la realización de cambios constitucionales y los ajustes políticos producto de la celebración de elecciones competitivas. La característica común en todos los procesos es que se han fortalecido notablemente la presencia de alternativas políticas distintas del PRI y el peso e influencia de las organizaciones sociales. Finalmente, Luis Capín analiza en su trabajo el concepto de federación y la división de competencias entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. La conclusión de este autor es que es necesario evitar creer que el federalismo es un rasgo novedoso en la vida política nacional, pues se encuentra presente en la misma desde que el país alcanzó su independencia.

Para la tercera sección se reunieron las aportaciones de cinco autores. Giandomenico Majone plantea una serie de reflexiones acerca del análisis de factibilidad en el diseño de políticas públicas. Resalta que la poca o nula importancia que los analistas de políticas le han dado a este tema ha propiciado la repetición de errores y la elevación de los costos de la acción gubernamental. Continuando con estas ideas, Pedro Moreno aborda en su contribución los problemas que la existencia de dos racionalidades, la técnica y la política, genera en la implantación de políticas públicas. Para resolver dichos problemas es necesario que los gobiernos desarrollen mecanismos de innovación institucional y acepten la existencia de un "factor gerencial" dentro de sus organizaciones. Félix Vélez considera, en una línea de reflexión similar, que en México se vive un cambio de estilo en la formulación y aplicación de las políticas públicas. A diferencia de lo que sucedía en décadas anteriores, cuando sólo el gobierno y sus empleados hacían análisis de políticas, en la actualidad se da una creciente participación de todos los actores sociales en la consideración de los factores de política más importantes y en la determinación de los cursos de acción por seguir. Por lo que toca a la aportación de Paul Slomianski, ésta se centra en el papel que desempeñan los medios de comunicación en la comprensión de las políticas públicas y en cómo estos medios pueden ser determinantes en el éxito o fracaso de los programas de gobierno. Lenin Bustamante cierra la sección con un grupo de ideas en torno a la mejor forma de entender la situación en

que se encuentran actualmente los sistemas de políticas públicas, frente a la transformación innegable que han sufrido el aparato estatal y las redes sociales.

Finalmente, la cuarta sección recoge las expresiones de los expertos interesados en los problemas de la reforma administrativa y la profesionalización de los funcionarios públicos. Para José Luis Méndez resulta fundamental analizar la modernización administrativa a partir del establecimiento de mecanismos efectivos de rendición de cuentas. La utilidad de esto no reside solamente en que con ellos se hace transparente la actuación de funcionarios y organizaciones gubernamentales, sino porque son también un medio para promover la eficiencia y la eficacia. Con una preocupación semejante, José Juan Sánchez señala que la forma más adecuada de promover una reforma administrativa, que haga del sector público un conjunto de organizaciones eficientes y eficaces, es la implantación del servicio civil de carrera y que este esfuerzo no debe limitarse al gobierno federal, sino incluir también los gobiernos estatales y municipales. Para Norma Sabido, los esfuerzos que hasta el día de hoy se han llevado a cabo en México para implantar un servicio civil de carrera han sido poco precisos e insuficientes, por lo que se hace necesario plantear la cuestión con una mayor voluntad política y seriedad, si es que se desea gozar de los beneficios de un sistema de función pública profesional. En el caso de Rodolfo Jiménez, su opinión es que la valoración del tema de la creación del servicio civil de carrera debe partir, y en ello coincide con los otros autores, de un conocimiento verdadero de la administración pública mexicana. Hacerlo así evitaría los errores que suele generar la utilización de diseños creados para otros países y otros contextos.

Como puede apreciarse, la variedad de temas analizados a lo largo de la obra es muy amplia. Ello constituye, por igual, su mayor fortaleza y su principal debilidad. La inevitable necesidad de limitar la extensión de los trabajos afectó, sin duda, las posibilidades de ofrecer elaboraciones concluyentes. Aun así, cabe insistir en que el verdadero valor de la obra es justamente la posición que ha venido a ocupar dentro de la discusión más amplia de los vínculos entre gobernabilidad y políticas públicas. Más que ofrecer una solución a los principales interrogantes de esta relación, el libro de Juan de Dios Pineda es una primera contribución para resolverlos.

LOURDES SEMAAN B.