

CAPÍTULO 6

Implementabilidad y gobernabilidad en administración pública

LA REFORMA del Estado bajo el neoliberalismo se centró en la privatización de la administración pública, así como en la desregulación de una gran variedad de actividades y procedimientos. El entorno histórico de la expropiación sustentó la tesis acerca de que las deficiencias de la administración pública, obedecen a problemas generados por la ausencia de los mecanismos del mercado externo. La endoprivatización, siguiendo sus pasos, se inspiró en el propósito de crear un mercado interior a través del nuevo manejo público.

Este análisis económico de la administración pública mostró impotencia explicativa ante las complejidades inherentes a la organización y el funcionamiento de la administración pública, a la cual observaba de manera simplificada, principalmente bajo la opción pública.

El análisis de implementación

Con el neomanejo público se tendió a reducir los problemas de implementación a la omisión de mecanismos de mercado, en tanto que la implementación se juzgó como un mero diagnóstico de patologías de organizaciones ajenas a dicho mercado. Bajo su perspectiva, la insolvencia de la administración pública es aliviada a través de la creación de cuasimercados que actúan sustituyendo a las organizaciones, cuyo papel ha sido identificado como barreras de implementación. Sin embargo, los saldos producidos por la reforma del Estado develaron la falacia de esta consideración, pues los mercados concentraron el capital, colaboraron en la pauperización social y alimentaron la inestabilidad política en muchos países.

La noción equívoca de las organizaciones como obstáculos de la gestión ha sido corregida por el análisis de implementación, particularmente a partir del estudio de la autoridad, que tanto criticaron los endoprivatizadores.³⁷⁴ La reconceptuación de la organización administrativa ha comenzado, pues,

³⁷⁴Richard Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", en *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4, EE.UU., 1979-1980, pp. 601-616.

con la revisión de la categoría de autoridad formal. Ahora se define como el mecanismo que fluyendo desde la cúspide hasta la base, garantiza la culminación de la *policy* con el resultado apetecido por la intención original. En paralelo a este planteamiento se propuso la opción del concepto de autoridad informal como emanación de la experiencia, habilidad y proximidad a las tareas esenciales de la organización. La discrecionalidad delegada que suscita tal noción desenvuelve potencias de implementación en las organizaciones, que la autoridad formal es incapaz de crear.³⁷⁵

Dentro de esta perspectiva el análisis de implementación se ha centrado en el proceso de solución organizada de los problemas y en el resultado del proceso mismo. Aísla aquellos puntos críticos de una organización compleja que están más próximos al problema y describe lo que debe ocurrir en esos puntos para solucionarlos. Poco se podrá avanzar en el estudio y el mejoramiento de la implementación, si la autoridad sigue siendo concebida como un conjunto jerárquico de relaciones de autoridad, es decir, dominada por reglamentos, conceptos formales de organización y controles administrativos rígidos.

La ausencia de consideraciones sobre implementación se ha reflejado dramáticamente en los programas de exprivatización de la administración pública. No deja de asombrar la velocidad de los procesos de desmantelamiento de los sectores “paraestatales”, cuyo crecimiento consumió hasta 50 años y significó enormes gastos al erario y los contribuyentes. Qué decir de la endoprivatización, que penetró en la gestión pública y simplificó organizaciones, desmontó carreras administrativas y eliminó procedimientos que habían viabilizado la continuidad administrativa.

Tal como lo observamos páginas atrás, el problema del “tamaño” del Estado fue relacionado con el factor de complejidad, y la complejidad fue juzgada como innecesaria y enjuiciada como causa de la imposibilidad del manejo de la acrecentada administración pública. Sin embargo, no se exploraron las fuentes sociales, económicas y políticas de la complejidad, ni se buscaron soluciones alternas a la amputación de secciones, órganos y organismos enteros de dicha administración, amén de los vastos y acelerados programas de exprivatización, así como los debidos a disipación de la publicidad propia del manejo del gobierno a través de la endoprivatización. No se juzgó a la complejidad como un fenómeno inherente a la modernidad de la administración pública, ni como una condición de su grado de progreso, sino como una patología organizativa cuyo único remedio era su drástica disminución.

³⁷⁵ *Idem.*

La complejidad de la acción conjunta

En uno de los estudios de implementación pioneros se produjeron conclusiones de gran valor sobre el papel de la complejidad en los procesos de implementación, principalmente con referencia a la organización y su influjo en la marcha del proceso administrativo. Tal estudio produjo el *principio de la complejidad de la acción conjunta*, como una condición a considerar en la implementación. Dicho principio enuncia que existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la probabilidad de producir un efecto, cualquiera que sea este efecto. En otras palabras, a mayor cantidad de participantes, y particularmente de portadores de poder de veto, mayores son las instancias de decisión y los controles para asegurar la obediencia a la decisión; como consecuencia, las condiciones de la implementación tienden más a propiciar desviaciones y retardos en el despacho de los asuntos administrativos, y la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la implementación.³⁷⁶

La complejidad entraña también un fuerte ingrediente de incertidumbre y oscuridad en los procesos administrativos. De hecho, existe un terreno incógnito entre las intenciones y los resultados, un eslabón faltante que interrumpe la explicación de por qué lo pensado no deriva en acciones congruentes con el designio formulado: consiste en un “eslabón perdido” que se denomina implementación. La implementación es un eslabón faltante entre los insumos políticos y los resultados de *policy*.³⁷⁷

En contraste a las prédicas del neomanejo público sobre la magia del mercado interior, el estudio de implementación ha develado la inexistencia de una “mano invisible” que traduce las intenciones y resultados a través de la administración pública. Dicho estudio es un procedimiento de develación de la complejidad inherente al proceso administrativo, que explora las condiciones en las cuales las decisiones de autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados.

La incertidumbre latente en el proceso de implementación, es inherente a la complejidad del entramado de la conversión de los objetivos en resultados. El grado de complejidad determina la capacidad de prefijar los resultados, a partir de una variedad de opciones, así como anticipar la diversidad de implicaciones de los posibles efectos. Hay que considerar también a la complejidad existente en los contextos en los cuales se desempeñan las orga-

³⁷⁶Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky, *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1984 (1973), cap. 5.

³⁷⁷Paul Berman, “Estudio de la macro y micro-implementación”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978), pp. 281-321.

nizaciones y que impide que su comportamiento sea enteramente racional, inequívoco y directamente dependiente de sus intereses. Con mucha razón, contextos tales han sido definidos como ambientes de turbulencia porque constituyen ámbitos administrativos en los cuales hay tipos específicos de confusión, donde dominan los procedimientos de discusión y negociación. En estos ambientes existen prescripciones confusas y contradictorias emanadas de la elevada complejidad.³⁷⁸

La incertidumbre es inherente a la actividad del gobierno, implica lo que ha sido identificado como “perplejidad colectiva” y reclama tanto conocer, como decidir.³⁷⁹ La complejidad es el ingrediente que determina la fragmentación, diversidad y diferenciación de las organizaciones a cuyo cargo está la implementación, en tanto que la incertidumbre es la causa de la multiplicidad de organizaciones y objetivos, y la consecuencia de la complejidad resultante de la multiplicidad.

El flujo del proceso administrativo desde la fase de diseño de *policy* hasta la implementación, no constituye un proceso lineal sino un movimiento fluctuante integrado por fragmentos que se deben vincular mediante procedimientos de cooperación, o que se pueden desvincular por el influjo del conflicto. El proceso de implementación está compuesto por fases a través de las cuales las intenciones originales pueden permanecer, transfigurarse o caer en la perversión. Estas fases no son eslabones de una cadena ya articulada, sino *pasajes* por los que fluyen las actividades administrativas como eslabones por ser unidos.³⁸⁰ Cada pasaje tiene su modo de vida y plasma una variedad de intereses. La validez técnica de la implementación no se presupone en el diseño, sino después de su ejercicio, porque cada pasaje influye en el proceso como un todo. Esto obedece a que la “arquitectura” del proceso de implementación está constituida por pasajes que fungen como eslabones de transición a modo de insumos de las fases subsecuentes, en las cuales una *policy* se redefine y reelabora en su curso. Cada pasaje significa un incremento de dificultad y complejidad.

Existen tres pasajes principales: administración, adaptación y validación técnica. El proceso de implementación significa un procedimiento de acciones, interacciones y reacciones, dentro del cual el pasaje de administración, por ejemplo, está encargado de que las intenciones sean cumplidas en condiciones de elevada ambigüedad, que ofrecen a los administradores una

³⁷⁸ Moisés Naim, “Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas”, en *Politeia*, núm. 8, Caracas, 1979, pp. 7-33.

³⁷⁹ *Idem*.

³⁸⁰ Berman, *op. cit.*, pp. 291-304.

gran libertad de acción.³⁸¹ Los pasajes son transcurso de reelaboración de *policy* que ayudan a explicar cómo se llegó a feliz término o cómo se extravió lo que se había previsto.

La implementación ha movido el punto de gravitación del análisis de *policy*, del modelo económico hacia la polémica política. El proceso de implementación ocurre no sólo en un sistema político comprensivo, también en arenas de poder que ofrecen fuentes de autoridad legítima a quienes intervienen en él. La noción de arena de poder explica algunos de los factores principales que surten efectos en la implementación, a manera de desvíos, extravíos y rupturas, así como el modo en que una *policy* cambia de rostro y esencia en el lapso que transcurre entre el alfa y la omega, entre las intenciones y los resultados. La explicación de la causa y resultado del desfiguro de una *policy*, como en el retrato de Dorian Grey, puede ser ofrecida por el análisis de implementación.³⁸²

Hay otra categoría fructuosa que ayuda a entender fallas de implementación, igual que el modo de prevenir los errores. Se trata del *régimen de implementación* como establecimiento de una configuración administrativa de relaciones de cooperación, que refuerza al régimen político constitucional.³⁸³ Tiene como objeto producir las condiciones para la cooperación, constituyendo los principios, las reglas y los procedimientos respectivos, y puede ser muy útil para el desarrollo de programas sociales masivos y el desenvolvimiento de las relaciones intergubernamentales, como las inherentes a los gobiernos federales.

En suma: la implementación constituye un campo de la investigación administrativa que ofrece frutos valiosos para comprender por qué fracasan los gobiernos; y mejor aún, cómo se puede evitar el fracaso.

Gobierno y gobernabilidad

En nuestros días, el tema de la *gobernabilidad* constituye un tema central de la vida política de los pueblos. Con frecuencia, la gobernabilidad atrae casi automáticamente a la categoría de *ingobernabilidad*, pues ambos fenómenos tienden a considerarse como caras de la misma moneda bajo un esquema funcional. Tal es la idea de Manuel Alcántara Sáenz, quien escribe, que “puede entenderse como gobernabilidad el conjunto de condiciones de ca-

³⁸¹ *Idem.*

³⁸² Robert Stocker, “Un marco de análisis para el régimen de implementación y reconciliación entre los imperativos federalistas”, en Luis F. Aguilar (ed.), *op. cit.*, pp. 373-412.

³⁸³ *Idem.*

rácter medioambiental, favorables para la acción del gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental”.³⁸⁴

El problema de la gobernabilidad

Aquí referimos un enfoque diverso, nos adentramos en una óptica centrada en los factores estructurales que explican la gobernabilidad en el Estado moderno, considerada como el desarrollo de capacidades para regir a la sociedad. Tal como lo adelantamos, la implementabilidad evoca la capacidad de hacer transitable una idea en términos de acción, por medio de una red de organizaciones, disposiciones y procedimientos. Ella coincide con programas administrativos eficaces, los cuales hacen coincidente el logro del fin deseado, y el deseo que se hace realidad a través del fin.

La implementabilidad es un sustento básico del gobierno porque lo provee como prestador de servicios públicos, y rinde dividendos en términos de legitimidad, consenso y rentabilidad. Un gobierno con alta implementabilidad constituye un régimen dotado con las prendas de la gobernabilidad.

Implementabilidad y gobernabilidad forman parte del mismo suceso, pues en ellas está vigente la relación recíproca entre política y *policy*, y entre *policy* y política. La implementabilidad es un proceso, la gobernabilidad es un estado final y permanente que se caracteriza por la tranquilidad pública, cuya índole se puede resumir en un resultado positivo: “*policy* determina a política.”³⁸⁵

Entre la implementabilidad y la gobernabilidad existe un eslabón de fina textura producido por el arte del gobierno, y que está en proceso de construcción perpetua porque establece las condiciones de civilidad auspiciando y regulando a la participación ciudadana; e incentiva y limita al mismo tiempo la actividad política. Se trata de la *seguridad interior* del Estado, que esencialmente consiste en un proceso de desestímulo de la conflictualidad violenta inherente a la interacción de las fuerzas sociales, y constituye uno de los elementos nucleares de la idea de gobierno.

Tal como lo explicó Juan Enrique von Justi hace más de 200 años, “el Gobierno debe mantener la tranquilidad y el buen orden entre sí, y prevenir los crímenes y las violencias a que pueden abandonarse. *En una palabra, lo*

³⁸⁴ Manuel Alcántara Sáenz, “Los problemas de gobernabilidad de un sistema político”, en *Cambio político y gobernabilidad*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, México, p. 20.

³⁸⁵ Theodore Lowi, “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, en *Public Administration Review*, vol. xxxii, núm. 4, EE.UU., 1972, p. 299.

que yo tengo que decir aquí mira a la seguridad interior del Estado y es de tal manera esencial a la felicidad de la sociedad, que sin ella es imposible que subsista un solo instante". Empero, esta seguridad está fundada en un valor social aún más precioso: la justicia: "la seguridad interior de un Estado está fundada sobre la administración exacta de la justicia".³⁸⁶

Justicia y seguridad interior son los cimientos sobre los cuales se levanta el edificio de la vida cívica, cuyos materiales constructivos también comprenden el orden público y la estabilidad política. Una vez edificado el orden cívico, han sido puestas las bases para la provisión calificada de los servicios públicos y del bienestar social.

La gobernabilidad perdida, o ingobernabilidad, con frecuencia redundante en perjuicio de la justicia, en la inestabilidad política y en la muda del régimen. La ingobernabilidad es fuente de estallidos sociales; la implementabilidad ausente, que puede activar los virus de la ingobernabilidad, produce efectos menos destructivos: ella es patente en los deficitarios fiscales, el deterioro de los servicios públicos y en la lentitud del despacho de los negocios administrativos. Un país no desaparece por motivo de una implementabilidad decreciente, pero sí se extingue por causa de la gobernabilidad perdida.

La gobernabilidad exige el establecimiento de criterios de evaluación de su alcance, que definan los ingredientes estructurales que la identifican. Un modo muy común y aceptado es invocar la cuestión de si un gobierno es efectivo o no, y el grado de lo uno o lo otro. El problema consiste en que la efectividad no constituye un valor absoluto, sino valores establecidos convencionalmente. Hay que recordar que Chester Barnard discernía que cuando un fin específico deseado se logra, la acción es *efectiva*; y cuando las consecuencias imprevistas no son importantes o son triviales, la acción es *eficiente*.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el régimen del Estado debe ser efectivo, pero ciertamente no puede estar distanciado de soluciones eficientes nacidas de procesos de negociaciones o derivadas como desenlaces. Resulta claro pues, que las definiciones de efectividad y eficiencia tienden a ser convencionales, cuestiones de valor externo, no consideraciones intrínsecas. Hoy en día se ha optado por otros valores de desempeño del gobierno referidos a la "factibilidad", lo "restrictivo" y lo "satisfactorio", desechando términos como el de "optimidad" y otros similares.³⁸⁷ Es deseable apartarse del uso de la eficiencia para indicar el grado de gobernabilidad, pero parece difícil hacerlo debido al empleo consensual y habitual en las ciencias sociales.

³⁸⁶ Juan Enrique von Justi, *Ciencia del Estado*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 1996 (1756), pp. 133-134.

³⁸⁷ Giandomenico Majone, "Los usos del análisis de políticas", en Luis F. Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 (1978), pp. 341-366.

Tiempo atrás fue formulado el concepto de *grado de gobierno* para aquilatar el nivel de gobernabilidad. Un Estado gobernable es aquél donde la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad.³⁸⁸

Estas apreciaciones recuerdan la obsolescencia de la categoría de eficiencia, tan en boga ahora en el nuevo manejo público. Igualmente, el poderoso impulso de las concepciones comunicativas del análisis de *policy* ha abierto un ancho cauce al uso de la persuasión en la hechura de *policy*; y en contraste con el neomanejo, que valora solamente el trabajo técnico de los ingenieros, los economistas privados y los administradores de negocios, aquel otro manejo pondera la labor de los politólogos, los analistas de *policy*, los administradores públicos, los abogados y los historiadores, para quienes el uso del argumento y la evidencia son materia prima usual de su actividad profesional.³⁸⁹

El gobierno

Con base en esos conceptos, el gobierno está siendo visualizado dentro de nociones que han recuperado su esencia semántica y conceptual. Los estudiosos han regresado a Gaetano Mosca, quien a finales del siglo XIX, había definido al gobierno como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar, o la influencia sobre quienes la dirigen.³⁹⁰ Asimismo, se ha vuelto a estudiar a Karl Deutsch, quien lo conceptuó con base en las nociones de comunicación y control, coincidiendo con la versión precedente en el sentido de que el gobierno consiste en el arte de la dirección y la autodirección.³⁹¹ Nosotros, hace ya más de una década, propusimos que “gobierno es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político”.³⁹²

Estas nociones entrañan explícitamente el concepto de gobernabilidad, cuya índole consiste en un plusvalor, en un valor agregado a las prácticas meramente continuas de gobierno. *Gobernabilidad* significa, sencillamente,

³⁸⁸ Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972, pp. 13-91.

³⁸⁹ Giandomenico Majone, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Analysis*, Yale University Press, 1989.

³⁹⁰ Gaetano Mosca, *Elementi di Scienza Politica*, Tipografia di la Camera dei Deputati, Roma 1895, p. 171.

³⁹¹ Karl Deutsch, *Los nervios del gobierno*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969, Cap. 5.

³⁹² Omar Guerrero, “Gobierno”, en *Diccionario de Política y Administración*, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980, p. 50.

el conjunto de aptitudes que aseguran un desempeño superior de dirección y autodirección de la sociedad.

La gobernabilidad concierne a los servicios prestados por la implemen- tabilidad, y que se corresponde con la contraprestación de la tranquilidad pública que hace posible no sólo su trabajo, sino el de la sociedad toda. La tranquilidad pública era en el siglo XIX el estado de quietud cívica que la gobernabilidad rendía como saldo, en términos de enfriamiento de tensiones políticas y auspicio de la cooperación social.

Como lo advertimos páginas atrás, el neoliberalismo acentuó los estudios sobre el gobierno en el paradigma del neomanejo público, favoreciendo el análisis financiero, la opción pública, la economía neoclásica y la redención del *romanticismo antiadministrativo*. En paralelo, y contrastando con ese paradigma, una generación alterna de estudios ha impulsado el énfasis en un concepto de gobierno basado en la política y la comunicación, cuya expresión académica más representativa es el análisis de implementación, la idea de la evaluación como proceso de aprendizaje y la terminación administrativa.

Partiendo de tales nociones se discierne sobre el gobierno como un proceso de hechura de *policy*, profundizándose en su actividad. Se parte de la consideración íntegra de la actividad desde el problema o necesidad que suscita la actividad misma: el *porqué*; la actividad en sí: el *qué*; el modo en que se desenvuelve la actividad: el *cómo*; y la consecuencia de la actividad: el *para qué*.

Empero, existen ingredientes dentro del proceso de gobierno que no constituyen sucesos o hechos, y que no son una expresión tácita de su actividad. Pero aún no siendo sucesos significan decisiones cuya factura es diversa, pues su signo es inhibir, impedir, frenar o frustrar deliberadamente el arranque de la acción gubernamental. El gobierno puede actuar o no actuar a través de idénticos procesos decisorios o de hechura de *policy*. Bajo esta perspectiva real se debe también considerar la omisión de la actividad, pues el gobierno puede optar por obrar o no hacerlo. Entre la acción y la inacción gubernamental existe un terreno intermedio definido por prácticas que se limitan a una agenda definida como segura. Es decir, el temario de la actividad se restringe deliberadamente bajo la gravitación de poderes sociales determinantes, que a modo de hoyo negro no permiten el escape de acciones innovativas que desafíen al *statu quo*. El gobierno opta por hacer o no hacer, o hacer limitadamente, con base en condiciones sociales vigentes, nacionales e internacionales, siendo el proceso de hechura de *policy* una cadena causal cuyos eslabones son gubernamentales y no-gubernamentales, nacionales y extranjeros.

Lo que el gobierno opta por hacer

Los gobiernos realizan una gran cantidad de acciones en grado y medida, o se abstienen de realizarlas debido a los imperativos del horizonte social en el que se desenvuelven, y que está caracterizado por fases de paz y orden, intercaladas y mezcladas con etapas de desasosiego y conflicto. De aquí resulta natural el razonamiento acerca de que el único modo de percibir al gobierno, así como su ser y su devenir, es mediante su presencia organizativa y su actividad. En la medida en que el gobierno se exterioriza a través de su actividad, es posible observarlo y parece difícil poder considerársele un objeto de investigación científica sin esta oportunidad de observación. El gobierno ha sido identificado con los esquemas de hechura de decisiones, y por extensión, con el ejercicio del poder dentro de una diversidad de manifestaciones. Sin embargo, resulta cierto también que el gobierno puede ser observado fuera del marco de dicha elaboración conceptual, y ser concebido sin actuar. En la medida en que se vincule al gobierno con el Estado como su expresión organizativa, se puede comprender mejor su doble personalidad como actor y como no-actor.

El gobierno se explica a partir de la idea de la comunidad que integra a la sociedad moderna como una forma autónoma de vida, que trasciende las contradicciones entre el individuo y la colectividad. Lo importante es que dicha comunidad al estar dotada de existencia autónoma disfruta de vida personal, cuya índole es la autodeterminación. Por su propia determinación define sus actividades y elementos de manera deliberada, es decir, se gobierna autónomamente buscando ser efectivo. La autodeterminación está basada en la voluntad, que es la fuerza que la suscita, pero la realización de la voluntad es posible sólo mediante el acto, de modo que la comunidad constituye una unidad de voluntad y acción. La comunidad encarna en el Estado como una congregación humana autodeterminada, cuya personalidad se manifiesta cuando su gobierno expresa su voluntad mediante la acción.

Por consiguiente, el gobierno constituye un proceso de hechura de *policy*. Una de las definiciones usuales enuncia que *policy* es aquello que el gobierno opta por *hacer* o no *hacer*.³⁹³ Desde la óptica de lo que *hace*, esta idea entraña a una variedad de acciones realizadas por el gobierno, principalmente la organización de la sociedad y la regulación de conflictos intersociales, pero también otras funciones referentes a la distribución de beneficios y la acuñación de moneda, por citar dos casos más. En buena medida, las *poli-*

³⁹³ Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Inc., Englewood Cliffs, 1984.

cies pueden regular la conducta social, organizar los servicios públicos, distribuir beneficios y cobrar los impuestos.

Los ámbitos de aplicación de las *policies* identifican a los campos sustantivos de la vida social y colectiva, tales como la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano y otros más que huelga hacer mención. Dentro de este esquema quedan incluidas todas las acciones gubernamentales, tanto las que el gobierno hace explícitas, como aquellas otras que permanecen implícitas o simplemente no se realizan, ya se trate de asuntos vitales o meramente secundarios. Las *policies* públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas que incluyen decisiones de no actuar, hechas por órganos administrativos y servidores públicos.³⁹⁴ Estas opciones son formuladas dentro de “áreas de resultados” tales como las arriba citadas. En cada una de estas áreas hay muchos resultados de *policy* diferentes, es decir, cursos efectivos o potenciales de acción del gobierno que pueden significar conflictos entre los diferentes segmentos de una sociedad dada e incidir en el grado de gobernabilidad.

El cambio de concepción del gobierno que contienen estas nociones tiene su base en una nueva definición. El problema para identificar a una actividad como *policy* debe indagar sobre la diferencia que existe entre acciones gubernamentales específicas y programas amplios de acción orientados hacia metas determinadas. En este último sentido, algunos autores han definido a la *policy* con base en los criterios teleológicos. El problema radica en la existencia de la meta como una base para definir como *policy* a una acción de gobierno, pues se supone que actúa luego que se ha fijado algún propósito buscando ser efectivo intencionalmente. En tanto que no sabemos con seguridad si un gobierno actúa o no con base en metas, sí lo estamos por cuanto a lo que hace o no hace. Por consiguiente, *policy* se refiere a todas las acciones del gobierno y no sólo a aquellas que el gobierno o sus funcionarios dicen que desempeña.

Está claro que, al menos parcialmente, una *policy* puede ser observable independientemente de su orientación hacia metas; lo que hay que recalcar es que su definición debe contemplar tanto a la actividad del gobierno, como su no-actividad. Por consiguiente, lo primero que se debe analizar es lo que el gobierno *hace* como realización de la voluntad del Estado; y después lo que *no hace*, tanto lo que no declara como lo que declara haber he-

³⁹⁴ William Dunn, *Public Policy Analysis: an Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981.

cho, porque mucho de lo que hizo bien o mal suele juzgarse más como un problema de acción, que de omisión, cuando puede ser lo segundo.

El debate sobre la definición de *policy* como actividad hecha o no hecha, debido a una intención explícita o implícita, contribuye a comprender la índole del gobierno y las limitaciones sociales que entraña la gobernabilidad. Por un lado, no se debe soslayar la intención deliberada como un ingrediente principal del concepto de *policy*, pues suele ocurrir que ella sea definida como un curso intencional de acción y todo gobierno opera con base en propósitos deliberadamente formulados: *policy* es habitualmente identificada como un curso intentado o como la implementación de la intención a través de la conducta efectiva.

Por otro lado, la intención es un elemento definitorio de la *policy*, pero no es suficiente para llenar totalmente esta definición, a menos que vincule a su implementación efectiva, pues la gobernabilidad es más eficiente que efectiva. Lo importante es destacar que la intención debe estar ligada a una *policy* que realmente ocurre, porque el término abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre como resultado de la intención misma.³⁹⁵ Cualquier uso que excluya resultados no-intencionados soslayaría un problema central, pues un gobierno que no se activa intencionadamente no dirige, o lo hace deficiente y parcialmente. Mucho de lo gobernable de los estados modernos radica en el éxito del diseño de *policy*, pero también muchos de los problemas de fracaso se pueden atribuir a acciones deliberadas indebidamente diseñadas. Esto es así porque la *policy* es un curso de acción o de inacción, pero no decisiones específicas.

Hay que recordar que *policy* es identificada operacionalmente no por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intentan poner en efecto tales metas. Una asunción operacional básica es que cada categoría de *policy* considerada en el tiempo, constituye fundamentalmente un régimen, y todo régimen tiende a crear una política consonante consigo misma.³⁹⁶ Esta forma de observar directamente al comportamiento efectivo del gobierno, es apreciar regímenes bajo concepciones que se alejan de los enfoques tradicionales.

El factor conflicto suele ser un elemento central en política, principalmente porque está determinado por la visibilidad, intensidad y dirección, porque de tal modo imprime realismo en la política y tiene un peso decisivo

³⁹⁵Hugh Heclo, "Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, núm. 2, Reino Unido, 1973, pp. 83-108.

³⁹⁶Theodore Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", en *World Politics*, vol. xvi, EE.UU., 1964, pp. 677-715.

en la gobernabilidad. El manejo del conflicto por los hacedores de *policy* para definir las opciones de acción convenientes, y la posición de los opositores, representan condiciones políticas que impactan en el grado de gobernabilidad. No debemos olvidar la teoría amigo-enemigo de Karl Schmitt y la idea de centro político de Maurice Duverger.

Un gobierno puede ser calificado como efectivo si el objeto que le da vida es alcanzado, o si sus rendimientos permanecen y crecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. El grado de alcance de tal objeto es variable y, por consiguiente, variable también el grado de gobernabilidad.

Tal como lo hemos referido en esta obra, dentro de las condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable una crisis que fue definida como ingobernabilidad. Este análisis tendió a ceñirse a un método funcionalista cuya aproximación restringe la gobernabilidad a ajustes o readaptaciones funcionales del sistema político. Así planteado el problema de ingobernabilidad, la gobernabilidad consistiría en un procedimiento curativo de mera restauración de condiciones vigentes que han sido desajustadas, no de condiciones por construir por medio de un procedimiento de implementación complejo. En la medida en que la implementación se complica, los efectos resultantes pueden ser altamente lesivos. La implementación fallida más que un mero problema de tramitación administrativa, suele convertirse en un ingrediente de agravios públicos de alto riesgo cuando se desplaza hacia la ingobernabilidad. Entre más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad, y más violencia se introduce como ingrediente de estos desarreglos, la ingobernabilidad opera como mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad.

En suma: la gobernabilidad consiste en un proceso de creación de condiciones de civilidad a partir de las cuales es posible la convivencia social. Constituye un ejercicio de aprendizaje para entender las deficiencias del gobierno y hacer que los estados sean gobernables.

Pero es la implementación como experiencia, y la evaluación como aprendizaje, lo que explica la gobernabilidad del Estado.

Lo que el gobierno hace efectivamente

La ingobernabilidad puede reflejar una variedad de deficitarios dramáticos del Estado, que ponen en riesgo su existencia. Tales deficitarios suelen ser localizados en las condiciones sociales en las cuales se mueve el gobierno. Existen otras insolvencias no menos peligrosas que se aprecian al margen de tales condiciones, las que el análisis económico juzga erróneamente como

inherentes a los gobiernos. Pero los gobiernos no son inherentemente deficientes, pues el grado de su insolvencia de desempeño tiene causas explicables. Ahora se conoce mejor por qué el gobierno hace deficientemente lo que optó por hacer y esto se debe a los estudios de implementación de los cuales tratamos en la sección precedente, pero que aquí requieren una breve ampliación.

Tal como lo explicamos, uno de los aspectos frecuentemente esgrimido a favor de la visualización "congenitista" de las deficiencias del gobierno, se ha centrado en la idea de que las organizaciones de la administración pública constituyen barreras de implementación. El análisis de implementación ha contribuido a superar estas visualizaciones, esencialmente a partir de la exploración de las causas del fracaso de los programas sociales desenvueltos a finales de los años sesenta, principalmente en los Estados Unidos.³⁹⁷ Una vez asumida la conciencia de este fracaso, se replantearon los problemas de operación gubernamental desde investigaciones sobre su desempeño. Antaño estas investigaciones se habían ceñido a la auscultación de los efectos de los programas gubernamentales y los problemas que intentaban resolver, pero habían soslayado el modo como se ejecutaban. Paradójicamente en países altamente administrados en los cuales existe una gran cantidad de servicios públicos, se desconocía cómo se traducían a partir de las decisiones políticas.³⁹⁸

El análisis de implementación ahondó en un territorio aún muy opaco cuyas fronteras extremas son la intención y la acción.³⁹⁹ Tal análisis tiene como objeto develar el misterio de cómo la intención se traduce en acción, consiste en un proceso de despeje de las incógnitas que encierra la complejidad del proceso de *policy* cuando está en marcha y que entraña la irrupción de desviaciones, correcciones, impedimentos y reformulaciones frecuentemente inexplicadas.⁴⁰⁰ Tales obstrucciones inherentes al proceso de implementación de suyo paradójico y complejo, son lo que explica a la gobernabilidad como un desarrollo de capacidades del Estado para rendir mejores frutos a la sociedad.

La implementación consiste en la identificación de las causas que provocan los cambios y las razones que ofrecen la justificación de las muta-

³⁹⁷ Donald van Meter y Carl van Horn, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Luis F. Aguilar, (comp.), *op. cit.*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 96-146.

³⁹⁸ Naim, *op. cit.*, pp. 7-33.

³⁹⁹ Martin Rein y Francine Rabinovitz, "Implementation: a Theoretical Perspective", en Martin Rein, *From Policy to Practice*, M.S. Sharpe, Inc., 1983, pp. 113-137.

⁴⁰⁰ Luis F. Aguilar, "Estudio introductorio", en Luis F. Aguilar (comp.), *op. cit.*, pp. 15-92.

ciones en el proceso del gobierno. Gracias a los estudios de implementación se puede detectar que la operacionalización de una *policy* ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción entre dilemas y paradojas, asediada por una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma.⁴⁰¹ Una buena cantidad de causas de la ineptitud administrativa de los gobiernos puede ser encontrada en su incapacidad de implementación, cuyo análisis devela los problemas que la suscitan. La identificación de un problema de implementación detecta el punto de arranque de la actividad gubernamental, porque la acción comenzada da lugar a la implementación y esta tiene un punto final. La implementación puede ser exitosa o fracasada sólo en la medida en que haya una meta contra la cual juzgarla; los problemas de implementación son más frecuentes por la incapacidad de continuar, que por la ineptitud para comenzar.⁴⁰²

Los éxitos de implementación, en suma, explican por qué el gobierno actúa eficientemente y por qué hace bien lo que optó por hacer.

Lo que el gobierno opta por no hacer

De antiguo, el gobierno ha sido estudiado a partir de hechos generales o particulares. Pero poco se ha cultivado el estudio donde hay ausencia de actividad. Asimismo, la toma de decisiones ha sido un caudal de temas para el análisis del gobierno, pero no en el caso de las *no-decisiones*.⁴⁰³ Por consiguiente, el proceso de no-decisiones ha venido a constituir una laguna de la investigación que ya no se puede desdeñar, si se desea entender por qué el gobierno opta por no-actuar.

El concepto de no-decisión está inspirado en la idea de que todas las formas de organización política, entre ellas el Estado, tienen un prejuicio en favor de la explotación de alguna clase de conflicto y la supresión de otros, porque la organización es juzgada como movilización del prejuicio. Esto explica por qué algunos asuntos son organizados dentro de la política, y otros fuera de ella. Este prejuicio constituye un elemento de interés para el estudio del gobierno porque colabora en la comprensión del proceso de no-decisión. Habiéndose examinado los valores dominantes, los mitos, y los procedimientos políticos y las reglas del juego, se puede hacer una auscultación cuidadosa dentro de la cual, ya se trate de las personas, grupos o clases sociales, alguien

⁴⁰¹ Eugene Bardach, *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1977.

⁴⁰² Pressman, *op. cit.*

⁴⁰³ Peter Bachrach y Morton Baratz, "Two Faces of Power", en *The American Political Science Review*, vol. 56, núm. 4, EE.UU., 1962; y "Decisions and No-decisions: an Analytical Framework", en *The American Political Science Review*, vol. 57, núm.3, EE.UU., 1963, pp. 632-638.

gana por la existencia del prejuicio o pierde por las desventajas que produce su vigencia.

Con frecuencia se considera erróneamente que el poder y sus correlativas formas de ejercicio sólo son observables dentro de situaciones de hechura de decisiones. Esta percepción ha desatendido al proceso de hechura de no-decisiones, que es muy útil para explicar las inacciones e inercias gubernamentales, así como ciertas pasividades incomprensibles.

Si un gobierno intenta ejercitar el poder o la influencia, y es ignorado, el resultado es una no-decisión. Una situación tal existe cuando los valores dominantes, las reglas del juego aceptadas, las relaciones de poder existentes entre los grupos y los instrumentos de fuerza, aislados o combinados, efectivamente previenen el efecto de la emanación de ciertos agravios de implementarse la decisión del caso. La no-decisión es muy diferente al aspecto negativo de la hechura de decisiones, es decir, no-decidir a actuar o decidir no-decidir; la diferencia parte de la noción de movilización del prejuicio, y se refiere a la prevención de un resultado latente en favor de una cuestión para decidir. La no-decisión constituye un ángulo relevante de la agenda de los problemas del gobierno, porque los problemas dignos de ser resueltos no se confían a la acción de los hacedores de *policy*; ellos también deben ser considerados dentro de su inacción, más precisamente en el seno del concepto de no-decisión.⁴⁰⁴

Uno de los aspectos de los procesos del gobierno más reservado deliberadamente en el misterio, es el relativo a la conservación del *statu quo*. La no-decisión contribuye a develar tal arcana, pues se refiere a los asuntos de hechura de no-decisiones que ocurren, cuando simplemente no se convierten en materia prima de la decisión. Esto es: los asuntos se mantienen latentes y se suspende su entrada al proceso de hechura de decisiones, debido al impacto de la movilización del prejuicio a favor de ciertos sectores, magnates y clases privilegiadas.

Otro aspecto relevante que deriva de la no-decisión, es que constituye un marco para el acotamiento de la agenda del gobierno, en atención a la índole del régimen político del caso. La no-decisión es un no-suceso, es inacción; pero también es una fuente de las causas que explican la reducción de la actividad del gobierno dentro de una agenda preparada con temas de éxito de alta probabilidad, al tiempo que provoca la segregación de tópicos virtualmente agendables que se consideran riesgosos. La no-decisión es la práctica *sui generis* de limitar el alcance de la hechura de decisiones guber-

⁴⁰⁴ *Idem.*

namenciales en los asuntos que se juzgan como seguros para grupos privilegiados, por medio de la manipulación de los valores comunitarios compartidos que definen y prevalecen en las instituciones y procedimientos políticos.

Lo que el gobierno sabe para optar por hacer o no hacer

Para optar sobre hacer o no hacer, así como para hacer eficazmente o dejar de hacer, los gobiernos deben ser capaces de instruirse continuamente. Esto es posible por medio de la evaluación cuando es concebida como un proceso de aprendizaje para la implementación, en la cual los elementos esenciales de su índole son la experiencia y la inteligencia. El interés por la evaluación como un acopio de experiencia nació de las dificultades encontradas para la aplicación práctica de la *policy*, con productos decrecientes de gobernabilidad. Esta apreciación, que acentúa el papel singular de la implementación, discierne que el valor de una *policy* no debe medirse exclusivamente en términos de diseño, sino también a la luz de su implementabilidad.⁴⁰⁵ Si la cuestión en el gobierno es saber si una *policy* ha sido debida o deficientemente implementada, la respuesta hay que buscarla observando las diferencias entre lo intentado y las consecuencias reales es decir, mediante la evaluación.

Efectivamente, por medio de la expansión de las labores de evaluación, trascendiendo la mera noción de medida de resultados y caminando hacia sus causas, se puede producir conocimiento utilizable para alterar positivamente los programas y/o sus modos de implementación. Si la evaluación es utilizada para verificar un progreso o un cambio de dirección, ella incluye el análisis de implementación como gobernabilidad. Evaluación, por consiguiente, significa el rastreo del trazo dejado por una *policy* implementada del punto de origen a partir de la intención primigenia hasta el resultado producido, independientemente de que el grado de alcance del producto sea efectivo o eficiente.

Mirando hacia la gobernabilidad, la evaluación y la implementación son caras de la misma moneda porque la segunda provee la experiencia que la primera interroga, en tanto que la evaluación provee con inteligencia a la implementación para que ofrezca sentido a lo que sucede.⁴⁰⁶ Como materias hermanadas no se puede eludir la discusión de las interpelaciones entre un programa de acción a través de la implementación y un programa de aprendizaje por medio de la evaluación.

⁴⁰⁵ *Idem.*

⁴⁰⁶ *Idem.*

Para ser efectiva y dar un plusvalor de gobierno, la evaluación debe ser utilizada y el engranaje de la organización adquiere importancia. Antiguamente los evaluadores entraban en acción para enterarse de que las deficiencias de monitoreo impedían su labor, porque desde su origen había fallas de diseño. Ahora, más que ejercitar un oficio que se desempeña por reacción, ellos pueden participar activamente en el diseño de la *policy* que van a monitorear. La evaluación contribuye al análisis de *policy*, pasando del cabús del proceso a la locomotora que impulsa la gobernabilidad del Estado moderno.

Si la evaluación es usada en la implementación como gobernabilidad, su éxito depende tanto de la habilidad de los evaluadores para aprender de la experiencia, como de los implementadores para instruirse de la evaluación. Gobernabilidad, de tal modo, constituye un ejercicio de aprendizaje de capacidades para regir a los complejos Estados contemporáneos.

Ingobernabilidad por causas estructurales

Las perspectivas disfuncionales de la ingobernabilidad, de la que tratamos en el capítulo primero de esta obra, pecaron de simplicidad. La esencia de la ingobernabilidad debe ser buscada en sus bases mismas: en la organización y desempeño del gobierno como tal.

El problema de la ingobernabilidad

Como lo propuso Montesquieu, debemos comprender la *estructura* y el *principio* del gobierno para poder entender su esencia. La estructura significa el número de depositarios de la soberanía, “es lo que lo hace ser”. El principio se refiere a las pasiones humanas, “es lo que lo hace obrar”.⁴⁰⁷ Si un gobierno deja de ser y obrar de un modo determinado, y es y se comporta en forma distinta, dejó de ser lo que era y dejó de hacer lo que antes obraba. Sin embargo, el problema no se limita a un mero cambio de forma, sino a la calidad implícita en esa mutación, pues Montesquieu discernía un factor determinante que estimula el cambio, pero que puede estar presente o no, y que para nuestro caso es determinante: se trata de la corrupción de la estructura y del principio del gobierno.

Este factor es principal porque explica a la ingobernabilidad por causas estructurales: cuando un gobierno se transforma por la perversión de su na-

⁴⁰⁷ Montesquieu (barón de la Brède, Carlos de Secondat), *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1980, pp. 15 y 75.

turalidad y su principio, ha degenerado como gobierno en sí. Tratándose de regímenes democráticos degradados por la corrupción de su naturaleza y principio, gobiernan menos y lo hacen deficientemente, tornándose potencialmente en indeseables dictaduras. En los regímenes democráticos la ingobernabilidad puede ser suscitada por semejante degeneración, con pérdidas proporcionales de libertad cívica para los ciudadanos.

La ingobernabilidad consiste en la degeneración del gobierno, y su conversión en un régimen diferente degradado por la perversión de su estructura. Una vez transfigurado por degeneración, su estructura deriva en algo distinto, pues dejó de ser lo que era, para tornar en algo diferente y peor. El cambio en la estructura por ingobernabilidad comienza con la corrupción de su principio. Aquí nos encontramos ante un problema de rendimiento: el gobierno es inepto para responder a los requerimientos sociales a través de sus funciones, cometidos y *policies*. No se trata de deficiencias específicas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades. El problema central de la ingobernabilidad por causas estructurales, consiste en la producción de una dualidad de efectos perniciosos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por una justicia defectuosa y una seguridad interior decaída, a las cuales sigue el malogro del orden público y la pérdida de estabilidad política. Otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un gobierno sentado sobre bases políticas distintas, cuyo signo frecuente por la degeneración que entraña consiste en la carencia de legitimidad.

Ingobernabilidad es la perversión de la naturaleza del gobierno; no significa simplemente un cambio de forma de gobierno, sino un trastorno general del Estado. Sería, en palabras de Thomas Hobbes, el tránsito de *Leviathan* hacia *Behemoth*, es decir, el paso de un orden estatal a una situación carente de estatalidad.

El principio del gobierno como aquello que lo hace obrar constituye una habilidad humana que se puede adquirir, de cuyo desarrollo depende de muchos modos la existencia de la comunidad social. Juan Jacobo Rousseau afirmaba que es el Estado el que asegura la libertad y el disfrute de los bienes terrenos, pero que ni el pacto social ni el Estado que deriva de él son eternos, porque del mismo modo que el cuerpo humano, el cuerpo político “comienza a morir desde su nacimiento, llevando en sí los gérmenes de su destrucción”.⁴⁰⁸ Pero la robustez y salud del Estado se pueden desenvolver y fortificar, y en contraste con el cuerpo humano, la vida del cuerpo político se puede prolongar por medio de un gobierno efectivo. “La constitución hu-

⁴⁰⁸ Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, Porrúa, México, 1979, p. 48.

mana es obra de la naturaleza, pero el organismo del Estado es obra del arte", sentenció Rousseau. Gobernar es una habilidad humana, es un arte del ciudadano y del político que se adquiere por aprendizaje, y cuya ignorancia puede propiciar la ingobernabilidad.

La ingobernabilidad por causas estructurales puede manifestarse en tres modos: por decadencia política, por autoclausura de los procesos de dirección y por explosión de complejidad.

La ingobernabilidad por decadencia política es el resultado de la imposibilidad de capitalizar los procesos que los gobiernos modernos promueven como base de la organización del Estado, y constituye un bloqueo a la participación política. El problema de la ingobernabilidad radica en la inhabilidad de los regímenes para absorber tipos cambiantes de organizaciones y demandas políticas, que son inherentes a la vida cívica moderna.

La ingobernabilidad por autoclausura de los procesos de dirección de la sociedad es una secuela de la autoclausura de los regímenes políticos, debido a su falta de aptitud política de aprendizaje social. Los canales de comunicación y control se entorpecen, y el gobierno pierde la capacidad de conocerse a sí mismo, así como la facultad de autodeterminación y la aptitud para actuar.

La ingobernabilidad por explosión de complejidad tiene el doble efecto de aumentar la escala organizativa del gobierno y multiplicar sus unidades básicas. La ingobernabilidad se manifiesta en la brecha existente entre el crecimiento organizativo del gobierno, por efecto de la expansión de sus deberes, y la incapacidad de innovación acelerada en la formación de recursos administrativos que faciliten la gestión interna.

Decadencia política

La decadencia política constituye una de las formas más dramáticas de la ingobernabilidad por causas estructurales. Es el resultado de la mutación de regímenes democráticos en gobiernos autoritarios, como un efecto de incapacidad para capitalizar a la modernización.

La modernidad de la sociedad está determinada por su propensión a la metamorfosis, porque como lo advertimos en un capítulo precedente, la tendencia a la mutación es inherente a toda sociedad porque se enfrenta a problemas esenciales que no tienen una solución general ni constante.⁴⁰⁹ El éxito

⁴⁰⁹S.N. Eisenstadt, *Ensayos sobre el cambio social y la modernización*, Editorial Tecnós, Madrid, 1970, p. 44. Y del mismo autor: *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1968, capítulo II.

de una sociedad para sobrevivir y perpetuarse cuando se moderniza, consiste en su aptitud para absorber el cambio continuo. Tal capacidad estriba en la creación y desarrollo de instituciones políticas solventes, para ingresar continuamente dosis crecientes de novedad. Dicha solvencia tiene su base en la disposición de la sociedad para promover su diferenciación interna, y tales aptitudes sólo se pueden desarrollar por medio de la modernización como un tipo de cambio específico, concebido como una muda mediante el crecimiento integral.

Uno de los más poderosos incentivos hacia la modernidad es el proceso de movilización social como un ingrediente primigenio del cambio, que comprende una variedad de manifestaciones que se expresan en muda de residencia, ocupación, establecimiento social, asociaciones cara a cara, papeles y desempeños sociales, experiencias, expectativas y recuerdos, hábitos y necesidades, así como incentivos para nuevos papeles y otras imágenes de identidad personal. Estos cambios tienden a influir y transformar el comportamiento político, pero no necesariamente conducir a la modernización como un cambio progresivo. "La movilización social puede ser definida, entonces, como el proceso por el cual grandes agrupaciones de antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos se desgastan o rompen, y las personas quedan disponibles para asumir nuevos patrones de comportamiento."⁴¹⁰

La movilización social tiene un impacto decisivo en el gobierno, porque alcanza a las más amplias capas de la sociedad. Cuantitativamente, el incremento demográfico incide directamente en la transformación de las instituciones y prácticas políticas; cualitativamente, impacta en el rango de las necesidades humanas implicadas en el proceso político. Una sociedad puede ser capaz –o incapaz– de crear las instituciones adecuadas para absorber estos cambios o convertirse en una víctima de la movilización social, como lo han sido aquellas que no pudieron adaptar las instituciones políticas occidentales como base de sus gobiernos. La movilización social es una fuente muy frecuente de ingobernabilidad como secuela de la decadencia política, porque desata "pasiones humanas" que rompen sus quicios.

El concepto de *grado de gobierno* ha sido formulado para aquilatar el nivel de gobernabilidad, pero determina también el nivel de ingobernabilidad. Ésta se puede medir por el subdesarrollo de instituciones políticas que carecen de solidez, flexibilidad y coherencia, y dentro de las cuales no se pudieron desenvolver un servicio público efectivo, partidos organizados y

⁴¹⁰Karl Deutsch, "Social Mobilization and Political Development", en *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 3, EE.UU., 1961, pp. 493-514.

una elevada participación popular en los asuntos públicos; así como el control sobre los militares, una importante injerencia en la economía, y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político.⁴¹¹

Los focos del subdesarrollo político con decadencia política patente, hoy en día proliferan en Iberoamérica, Asia, África y Europa central. En estas regiones del planeta, la ingobernabilidad se refracta a través de un elevado deterioro de la autoridad, la efectividad y la legitimidad de los gobiernos, que han sido incapaces de dar sentido al interés público. La decadencia política es una expresión de la asimetría existente entre la aceleración del proceso de movilización social y la lentitud del desarrollo de las instituciones políticas, para respaldar los cambios económicos y sociales. La modernidad no ha sido acompañada por el desarrollo de instituciones consonantes, sino por mecanismos ajenos a los procedimientos políticos de civilidad, tales como el "pretorianismo" materializado en golpes de Estado, guerra civil y movimientos de protesta. En suma: los gobiernos no ofrecieron legitimidad, organización y eficacia, ni orden ni estabilidad, porque carecieron del "arte" necesario para prolongar la vida cívica, y el grado de gobierno es el más bajo porque no produjo bienestar, ni los mínimos de convivencia social, sino ingobernabilidad.

Una explicación de las causas de la decadencia política en la actualidad, es que existen gobiernos incapaces de enfrentarse a condiciones sin precedente y que están signadas por el cambio acelerado, la turbulencia y la incertidumbre. Las características de estas condiciones son la continuidad del cambio, su elevada tasa de aceleración y la transformación constante del entorno económico y político internacional. Estas condiciones constituyen un estímulo para nuevas oportunidades y opciones de crecimiento económico, desarrollo político e incremento de la civilidad, por la supresión de fronteras económicas y aun nacionales, y la apertura de mercados entre los países cuyo carácter es la comunidad.⁴¹²

Esta circunstancia refuerza las interdependencias entre los países dentro del planeta y obstruye la eficacia de los cálculos y las estimaciones que se hacían a mediano y largo plazos, y se efectúan necesariamente ante horizontes muy próximos. Tales factores han degradado el potencial de desempeño de la administración pública bajo sus esquemas organizativos y funcionales,

⁴¹¹ Huntington, *op. cit.*, pp. 13-91.

⁴¹² Bernardo Kliksberg, "¿Cómo será la gerencia pública en la década del 90?", en *Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión*, documento de la Relatoría General, introducción a la Conferencia Internacional, celebrada en Toluca, México, del 27 al 30 de julio de 1993.

produciendo rendimientos decrecientes que incentivan la ingobernabilidad. Dentro de la decadencia política de algunos países, la precariedad institucional de la administración pública es uno de los indicios fatídicos de la ingobernabilidad.

Autoclausura de los procesos de comunicación y control

La decadencia política puede estar acompañada por efectos paralelos de autoclausura de los procesos de comunicación y control gubernamentales. Esta autoclausura suele significar una típica expresión de deficiencias de aprendizaje social y aptitud para saber sobre el arte del gobierno.

El comportamiento de un gobierno puede discernirse en términos positivos como una secuencia de decisiones, que se realimenta de información por sí mismo.⁴¹³ Esta secuencia implica, como resultado beneficioso, un procedimiento de corrección con respecto al objetivo de su conducta y una capacitación ascendente para evitar errores como un efecto de su habilidad para aprender los procesos decisorios. Bajo nociones negativas, la inhabilidad para aprender y la tendencia a la autoclausura frecuentemente se manifiestan como la pérdida de poder o quebranto de recursos, que debilitan al gobierno ante los obstáculos que le plantean los problemas sociales.

La autoclausura de los procesos de conducción y control es equivalente a la pérdida de las facultades para “indicar necesidades”, que John Stuart Mill atribuía a los Parlamentos en el sentido de que constituyen “un lugar donde se efectúa una discusión de todas las opiniones relacionadas con los asuntos públicos, grandes o pequeños”.⁴¹⁴

En situaciones tales es posible que un gobierno ni siquiera sea capaz de obtener un desempeño mínimamente incremental. Ingobernabilidad significa la pérdida de conocimiento del caudal de comportamiento pasado, con un déficit agregado de programación futura. Un gobierno “desmemoriado” puede estar condenado a repetir la historia, y no como drama sino como comedia, tal como lo advirtió Marx en el Prólogo de *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*.⁴¹⁵

La ingobernabilidad implica la pérdida de capacidad de reorganización interna parcial y aprendizaje de nuevos patrones de acción limitados de conducta, cuya rigidez y reducción en la capacidad de aprender, así como

⁴¹³Deutsch, *Los nervios del gobierno*, pp. 125-126 y 139-146.

⁴¹⁴John Stuart Mill, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Herrero Hermanos, México, 1958, p. 99.

⁴¹⁵Carlos Marx, *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte*, en Marx y Engels, *Obras escogidas*, s/a, 2 tomos, t. 1, p. 250.

la pérdida de aptitud de reordenación amplia, imposibilita la reforma del gobierno en un contexto nacional e internacional cambiante. Una de las tesis más desafiantes y controversiales del propósito de la Revolución francesa, sustenta que la descomposición de la monarquía se debió a su incapacidad para reformarse bajo el proyecto municipal del Contralor General de Finanzas, el célebre Turgot.⁴¹⁶

La autoclausura del gobierno puede derivar en tendencias patológicas tales como automutilación, la autodestrucción y la autodenigración –como ha ocurrido con los programas de exoprivatización–, así como pérdida de poder político y campañas antiburocráticas como las enarboladas como banderas por la endoprivatización.

La “explosión de complejidad”

Una de las características principales de la sociedad moderna es la interdependencia y la íntima articulación de los países, que se está efectuando a través de la interlocución de organizaciones cada vez más en estrecha relación. Estamos viviendo la segunda etapa de la *Revolución organizativa* iniciada hace cuatro décadas, que se caracteriza, a pesar del individualismo recalcitrante que se pregona, por la dependencia creciente de la persona humana a estas organizaciones. Éstas son pedazos de vida que integran toda la existencia de los individuos y las sociedades.

Al mismo tiempo, la cuota de innovación tecnológica se ha acelerado extraordinariamente. Como lo ha explicado Bernardo Kliksberg, hoy en día hay más ingenieros, tecnólogos y sabios realizando actividades creativas, que en todas las épocas precedentes. Los progresos abarcan todos los órdenes del avance científico y tecnológico: microelectrónica, biotecnología, robótica, genética, informática, telemática y administración pública. Las organizaciones sociales que no comprenden y comparten las nuevas nociones del cambio, se están haciendo incompetentes y se rezagan irremediablemente.⁴¹⁷

Todos estos progresos han provocado una escala de mutaciones en los asuntos humanos, derivada en lo que hoy se discierne como una “explosión de la complejidad” que no tiene antecedentes en la historia. Ahora, los gobiernos enfrentan factores entrelazados a gran velocidad y bajo múltiples y cambiantes relaciones, y confrontan ámbitos signados por el desconocimien-

⁴¹⁶Eduardo García de Enterría, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Taurus, Madrid, 1981, cap. II.

⁴¹⁷Kliksberg, *op. cit.* Los párrafos siguientes están basados en este mismo autor.

to y las incertidumbres. Ellos se desempeñan en lapsos en los cuales la escala de tiempo es mínima y cada vez más estrecha por la aceleración de los acontecimientos que agolpan al tiempo y hacen que el futuro se haga presente de inmediato, y que el presente se transforme en historia aceleradamente. En circunstancias tales, el pasado pierde eficacia para trazar líneas de acción organizativa inmediata, los métodos genealógicos son poco útiles como instrumentos de dirección gubernamental. La planeación y la programación, cuya base ha sido el desempeño gubernativo incremental, ha perdido sus antiguas bases de proyección y su efecto positivo a favor de la gobernabilidad.⁴¹⁸

El modo tradicional de administración pública por agregación de experiencia mediante el derecho administrativo vigente es necesario, pero insuficiente. Las leyes de los Ministerios y las Secretarías de Estado, sus reglamentos interiores y manuales de organización, así como los de procedimientos y los instructivos que plasman esa experiencia, funcionan como patrones prescriptivos por los que fluye la actividad de gobierno cuyo prospecto confiable es actuar con base en la experiencia. Esto evoca el mencionado comportamiento gubernativo incremental, útil para acciones en época de paz de larga vigencia, de quietud social que reclama insumos de cambio por renovación.

En la medida en que un gobierno multiplique las unidades organizativas de la administración pública sin un plan de crecimiento debidamente acotado, y dichas unidades estén regidas de manera jerárquica rígida, el régimen propenderá a su desnaturalización. Muy pronto se formará un régimen estatal alternativo signado por privilegios, inmunidades y fueros; es decir, un gobierno interior con intereses clientelares cada vez más independientes. Rápidamente quedará extinta cualquier noción razonable de alcance de control y unidad de mando, y el gobierno habrá dejado de regir al propio gobierno.

Las capacidades de desarrollo administrativo deben orientarse a producir gobernabilidad por conducto de programas de acción flexibles y adaptativos que operen por innovación, en la medida en que el horizonte de desempeño está caracterizado por la incertidumbre, contingencias y riesgo, amén de la complejidad y la propensión a la autoclausura como ingredientes de la ingobernabilidad; pero principalmente de la ingobernabilidad por irritación social, desestabilización y violencia.

⁴¹⁸Charles Lindblom, "The Science of «Muddling Through»", en *Public Administration Review*, vol. xix, núm. 2, EE.UU., 1959, pp. 79-88; y "Still Muddling -now yet Through", en *Public Administration Review*, vol. xxxix, EE.UU., 1979, pp. 317-336.