

# LOS PERFILES DE LA GOBERNACIÓN Y LA GESTIÓN PÚBLICA AL COMIENZO DEL SIGLO XXI

por Luis F. Aguilar Villanueva\*

*A la memoria del amigo Carlos Castillo Peraza*

Para quienes en mi generación se dedicaban a asuntos de política, gobierno y administración pública la referencia intelectual y profesional fundamental fue naturalmente la acción administrativa y de gobierno del Estado desarrollador mexicano en el marco de un sistema político unipartidista. Y se trató de una referencia móvil, pues los perfiles de la gobernación y la administración pública cambiaron en correspondencia con el auge, la decadencia, la crisis, el ajuste y la reforma (inconclusa) del Estado desarrollador, así como cambiaron los enfoques teóricos, las problemáticas, los temas y los productos de la disciplina política y de la administrativa. La reciente alternancia democrática en la cúspide del ejecutivo federal, que culmina las alternancias estatales y municipales, representa indudablemente un punto de inflexión en la historia política de México y ocasionará seguramente nuevos cambios en el ejercicio del gobierno y la administración pública y, por consecuencia, cambios también en las orientaciones y tesis de la ciencia política y administrativa.

El propósito de este artículo es contribuir a la descripción y análisis sobre los perfiles que la gobernación (G) y la administración pública (AP) han ido adquiriendo en los últimos años y que adquirirán seguramente en las próximas décadas del país, al ejercerse previsiblemente en condiciones más firmes de republicanismo democrático y federal y en condiciones de economía global y nueva economía. Mis consideraciones tendrán como foco de atención principal y hasta único la G y la AP, por lo que dejaré de lado otros temas significativos y cruciales relacionados con las instituciones políticas, los movimientos políticos, las organizaciones civiles o el diseño de políticas públicas específicas. La perspectiva de mis consideraciones será más administrativa que

---

\* Profesor de Gestión Pública y Análisis de Políticas Públicas del Colegio de México y profesor del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid. E-mail: luisfaguilar@aol.com

política, pero serán desarrolladas desde un concepto de AP como componente intrínseco de la G, distante de toda forma exasperada de dicotomía o separación entre administración y política. En realidad, ofreceré una consideración teórica sobre la gobernación en condiciones de sociedad plural y política republicana democrática y de ella desprenderé una consideración/propuesta teórica sobre la organización y funcionamiento de la AP, que fácilmente podría desplegarse en métodos y técnicas de diseño y gerencia de organizaciones y procesos, pero que sólo enunciaré de forma somera. Trataré de ofrecer de manera predominante una exposición analítica y argumentativa, pero no renunciaré a hacer también observaciones valorativas y acaso propuestas prácticas. Quiero decir con ello que, por un lado, hablaré de los nuevos perfiles que la G y la AP mexicana han adquirido y muy probablemente adquirirán en las dos próximas décadas de consolidación democrática, federalista y fiscal del Estado mexicano. Por otro, hablaré de los perfiles que deberá adquirir para corresponderse con la naturaleza republicana, liberal, democrática y federal del Estado mexicano, para acoplarse con la emergente naturaleza plural y abierta de la sociedad mexicana y para ajustarse a la dinámica de la economía global y de la nueva economía que constituyen realmente un cambio de época que impactará en las instituciones, la política y la administración.

## **A manera de introducción: las dos tendencias de la AP**

A la vuelta del siglo dos son las tendencias que animan y reorientan a la administración pública, entendida ésta como estructura y proceso de gobierno, como ejercicio profesional y como disciplina. La primera tendencia recupera, reactiva y reconstruye la *naturaleza pública* de la AP, mientras la segunda recupera, reactiva y reconstruye la *capacidad administrativa* de la AP. Las dos tendencias tienen puntos de convergencia y complementariedad, pero también orientaciones, preferencias, temas y acentos distintos.

En parte, las dos tendencias se relacionan directamente con las respuestas que se dieron en las dos décadas pasadas para enfrentar y superar la crisis política y económica de los Estados sociales, particularmente la de los Estados desarrolladores de formato autoritario, pero en parte responden a los nuevos retos y riesgos que al Estado y a sus gobiernos plantean tanto la configuración más diferenciada y abierta de las sociedades como la transformación radical y acelerada de la economía del mundo. Cada tendencia representa así una respuesta a las insuficiencias e inconformidades con el pasado gubernamental y administrativo, al que cuestionan y critican, y cada una brota de las preocupaciones sobre el futuro social, tratando de anticiparlo.

En efecto, la primera tendencia de reactivación de Lo Público de/en la AP es una consecuencia directa de la lucha reciente por democratizar al régimen político y es resultado del despertar de la ciudadanía y la sociedad civil que ahora toman partido sobre la actuación de los poderes públicos y se pronuncian en los asuntos públicos que son de interés para sus comunidades. Es asimismo resultado del muy reciente descubrimiento social de la importancia del Estado de derecho, en el sentido específico de que la ley –su observancia y aplicación– constituye el principio básico de coordinación social y convivencia en las sociedades libres, diferenciadas y abiertas y en sociedades que se han vuelto inseguras y violentas por el crecimiento del delito. La segunda tendencia, la que acentúa la reconstrucción de la capacidad administrativa de la AP, guarda indudablemente relación directa con las medidas de ajuste y equilibrio hacendario, que fueron indispensables para poder sacar al Estado desarrollador de su bancarrota fiscal y marasmo administrativo y que son indispensables para mantener la salud de las finanzas estatales; pero obedece también a la necesidad de asegurar la capacidad de respuesta de las democracias (particularmente de las nacientes) a la demanda social por bienes, servicios y oportunidades que emerge de una sociedad con sectores cada vez más diferenciados y autónomos y, a la vez, con grandes núcleos de población arruinados por la pobreza de sus condiciones de vida. En el fondo, las dos tendencias renovadoras de la gobernación y la AP –la pública y la gerencial– tienen mucho que ver con la definición y consolidación del papel que el Estado y, particularmente, el gobierno habrán de cumplir para provecho de sus comunidades en las condiciones inéditas de globalización económica, revolución tecnológica de la información, la nueva economía, regionalización, resurgimiento de las identidades locales, agudización de las desigualdades sociales y riesgos ambientales.

Por recuperación y reactivación de la *naturaleza pública* de la AP entiendo básicamente el acento que hoy en la disciplina y en la práctica administrativa se pone en la legalidad de la actuación gubernamental (no a la arbitrariedad, la excepción, la discriminación y la impunidad), en la transparencia de los gobiernos en el ejercicio de los recursos públicos (no al patrimonialismo y a la corrupción) y en la rendición de cuentas al público ciudadano sobre las razones de sus decisiones y los resultados de su acción. Asimismo entiendo por reactivación de la naturaleza pública la exigencia de que las políticas públicas y los actos de autoridad perseveren en su orientación hacia el interés/beneficio público del conjunto de la comunidad política (en contrapunto a las tradiciones de clientelas y prebendas) y la exigencia de que los ciudadanos participen en la deliberación de los asuntos públicos y en la puesta en práctica y evaluación de las políticas públicas.

Por recuperación y reactivación de la *capacidad administrativa* de la AP entiendo básicamente el acento que hoy se pone en la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales en las estructuras gubernamentales a fin de otorgar sentido de dirección a los gobiernos y potenciar el manejo de sus entornos, favorecer la economía-eficacia-eficiencia-calidad en la provisión de los bienes y servicios públicos y, sobre todo, asegurar que la acción de gobierno y administración tenga como resultado crear/agregar valor (público) a los activos de sus comunidades—desarrollar capacidad social—, razón por la cual comienzan a introducirse en la AP formatos de organización postburocrática y se incorporan los métodos de planeación/dirección estratégica, administración de calidad, rediseño de procesos, gestión del conocimiento, etcétera.

El punto en que coinciden las dos tendencias es en *la centralidad del ciudadano*, que ambas recuperan y revaloran por diversas razones y caminos. Por la vertiente pública ocurre la recuperación del ciudadano cuando mediante varios argumentos doctrinales y movilizaciones reales se reconoce y acepta—en conexión con la tradición republicana más que con la estrictamente liberal y democrática— el derecho o la obligación o la libre opción de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad política y, por consiguiente, a ser sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos y a ser sujeto participante en la AP, en contrapunto a una larga tradición teórica y práctica que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector y contribuyente, pero que en la dimensión gubernativa y administrativa lo consideró siempre objeto y destinatario pasivo de su acción: el ciudadano como el gobernado y el administrado por definición. Por la vertiente gerencial ocurre la recuperación del ciudadano cuando en los enfoques de gestión estratégica se le entiende como agente crucial del entorno gubernamental-administrativo, cuyos comportamientos en varios ámbitos de la vida asociada representan “oportunidades y amenazas” para la legitimidad y efectividad funcional del gobierno, o cuando conforme a la filosofía de la administración de calidad se le entiende como el usuario/cliente del servicio público cuyos requerimientos y expectativas deben ser satisfechos. Por las dos vertientes, se rompe con el tradicional ensimismamiento de la AP o con la tradicional visión “internalista” de la AP<sup>1</sup> y se le corrige, sustituye o complementa según la materia de las políticas públicas y los objetos/objetivos de administración.

<sup>1</sup> Por visión “internalista” o también “gubernamentalista” de la AP entiendo la tesis tradicional y generalizada que reduce la AP al conjunto de las organizaciones, procesos y programas del “gobierno en acción”, el cual suele ser pensado como el rector superior

Dicho de otro modo, las nuevas tendencias de la G y AP desarrollan cada una, con sus teoremas y técnicas propias, un enfoque alternativo que se relaciona principalmente con la *calidad* y ya no con la cantidad (de áreas de intervención de gobierno, de aparato administrativo, de programas, de personal, de presupuesto y gasto, etc.), que fue el signo y la consigna del pasado reciente. Y se trata de la calidad *institucional*, que reivindica y restablece como criterios de la acción gubernativa y administrativa los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad/rendición de cuentas y participación ciudadana. Y se trata de la calidad *gerencial*, que aspira a restablecer la capacidad y efectividad de la G y AP mediante el análisis de políticas, la dirección estratégica, la administración de calidad, la reorganización por procesos más que por unidades funcionales, la administración por resultados más que de insumos, los formatos de descentralización decisional y operativa dentro y fuera del aparato de gobierno (mediante contratos o no), las formas asociativas público-privado-social en el abordaje de los problemas públicos, etcétera.

De manera sobresaliente, las dos tendencias representan un quiebre con la discusión política y teórica reciente sobre la reforma del Estado y de la AP en condiciones de crisis, la cual centró principalmente su atención en revisar la necesidad o la conveniencia del vasto ámbito de la intervención estatal en la economía y, por ende, el tamaño del aparato de la gestión

---

e independiente de una sociedad supuestamente atrasada, anómica e incompetente. De esta tesis se deriva en corolario que la AP consiste primeramente en la actividad de dirigir al conjunto de organizaciones, programas y funcionarios que integran el gobierno (microadministración) y, acto seguido, en la actividad de dirigir mediante ellos a la sociedad (macroadministración). En esta tesis no se acepta o no se resalta la posibilidad legítima de que los ciudadanos—por fuera de sus representantes elegidos y más allá de su derecho a opinar y deliberar sobre la actuación del gobierno o sobre los asuntos públicos de su comunidad— pudieran incidir en la decisión sobre los objetivos y estándares de los bienes y servicios de la AP o pudieran mediante varias formas organizativas (privadas, civiles, comunitarias, etc.) convertirse en sujetos o actores administrativos públicos, que se hacen cargo de la provisión de determinados bienes y servicios públicos para determinadas poblaciones, mediante esquemas de asociación y cooperación con el gobierno o, de manera independiente, mediante esquemas de facultación/delegación y regulación gubernamental. En suma, en esta visión, la AP es esencialmente un proceso de estricta competencia y responsabilidad del poder público, específicamente del poder ejecutivo o gobierno, siendo los ciudadanos por definición los gobernados, los administrados. A la raíz de esta visión “internalista” o “gubernamentalista” de la AP se encuentra una concepción específica e inveterada que deposita de manera exclusiva o capital en el gobierno la gobernación de la sociedad, considerando que ésta es de suyo ingobernable o incapaz de autogobierno. Ver más adelante el apartado “La Gobernación como principio” de este artículo.

gubernamental, examinando con particular circunspección el número de las empresas públicas, la función que desempeñaban y los resultados prácticos que podían acreditar. En conexión, las dos tendencias dejan ver que ya no guardan una relación significativa con la problemática de la *crisis* (fiscal, política, administrativa), que se convirtió en la referencia obligada de prácticamente todos los estudios y rediseños administrativos durante los años ochenta y principios de los noventa. Por consiguiente, las nuevas tendencias de la G y la AP tampoco parecen reproducir en sus tesis y propuestas los lineamientos del llamado consenso neoliberal de primera generación —o “Consenso de Washington”<sup>2</sup>—, que fueron oportunos y necesarios para superar la crisis y que representaron el enfoque y discurso mundialmente dominante de las décadas recientes. Se desplazan, en cambio, hacia lo que llamo “Consenso OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico)”, que asume y reelabora las tesis y métodos administrativos de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*).

Dicho de otro modo, las dos tendencias emiten señales de que la disciplina administrativa y el reordenamiento administrativo de los gobiernos han comenzado a liberarse del enfoque de *Finanzas Públicas*<sup>3</sup>. Este enfoque, que fue el único o el dominante en las dos últimas décadas, insistió en la exigencia ineludible del ajuste, en la estabilización macroeconómica, en el equilibrio ingreso/gasto y, por ende, difundió y defendió las tesis acerca de la necesidad de “redimensionar” al Estado, compactar el aparato gubernamental, reducir los costos de operación de la AP, maximizar económicamente el rendimiento

<sup>2</sup> Por “Consenso de Washington” se entiende el consenso sobre políticas de reforma económica al que llegaron en 1990 representantes de gobiernos latinoamericanos, funcionarios de organismos internacionales y expertos académicos, que participaron en una conferencia organizada por el Instituto de Economía Internacional en Washington (el nombre se debe a John Williamson, directivo del instituto). Los consensos sustantivos se tradujeron en 10 instrumentos de política: disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés determinadas por el mercado, tipo de cambio competitivo, políticas comerciales de libre mercado, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulaciones y certidumbre en los derechos de propiedad.

<sup>3</sup> Aunque la aplicación del enfoque de Finanzas Públicas a la AP obedeció a las razones prácticas de superar la crisis fiscal de los Estados sociales desarrolladores y fue apuntalado por el consenso neoliberal mundial, el enfoque se presentó como un conjunto de teoremas y propuestas de reestructuración y refuncionalización de la AP, consideradas correctas por tener sus fundamentos en el neoinstitucionalismo económico o en la nueva economía política, muy en boga desde los años ochenta, con sus supuestos y modelos de elección pública o sus modelos de costos de transacción (asimetría de información) y, particularmente, los de la llamada relación principal-agente.

de las unidades administrativas y del personal de gobierno y reformar el presupuesto público para convertirlo en un instrumento riguroso (¿transparente?) del control del gasto y del desempeño. Es evidente que no se puede debilitar o revertir el enfoque que prioriza la responsabilidad gubernamental básica de asegurar la estabilidad y prosperidad de sus sociedades mediante un horizonte macroeconómico confiable y finanzas públicas sanas, así como es justificado y aceptable reconocer que toda política y gestión pública consume recursos y, por ende, que es necesario desarrollar en el gobierno la conciencia de costos y practicarla mediante finos análisis de costo-beneficio o costo-efectividad. Sin embargo, no se puede aceptar pasivamente, como en años pasados, que la AP pierda su especificidad institucional y se desvanezca la significación de su aporte a la acción de gobierno, quedando totalmente absorbida, controlada y disminuida por el enfoque de finanzas públicas con su imperativo exclusivo de reducción de costos y eficiencia económica por sobre todas las cosas, como tampoco es aceptable sin más su enfoque “internalista” de la AP, que a lo largo de estos años se ha propuesto única o predominantemente mediante múltiples presiones racionalizar y estabilizar económicamente a la AP y reducir su monto en el gasto público, sin mirar más allá de las fronteras del gobierno y sin interesarse prioritariamente en la calidad de los bienes y servicios públicos que se prestan a los ciudadanos<sup>4</sup>. En resumen, la salud financiera y la eficiencia económica son una dimensión de la nueva AP y G, pero en la AP hay más aspectos que las *E*’s básicas (economía, eficacia, eficiencia) de toda buena administración, tales como la calidad institucional de su actuación y la calidad del servicio público, dos aspectos cuya plena satisfacción queda aún pendiente en la AP (no sólo mexicana).

## De la crisis a la gobernación

Gran parte de la producción mundial de la ciencia política y la AP de fin de siglo tuvo como su horizonte la *crisis*: la crisis efectiva de los Estados

---

<sup>4</sup> El enfoque de finanzas públicas está dominado por el supuesto/teorema microeconómico de la minimización de costos del producto o servicio, aceptado como el único criterio racional de decisión del consumidor o del productor en condiciones de escasez y competencia. A ello se debe que no tome en consideración otras características de naturaleza más gerencial o administrativa como el valor del producto o servicio para su consumidor, que representa un punto central de la administración estratégica y de calidad (“cadena de valor”), o la diferenciación del producto o servicio y/o el valor intangible de la marca, que son factores básicos en la dirección estratégica para alcanzar la ventaja competitiva o la excelencia respecto de competidores.

sociales(istas) y de sus ideologías y políticas, o la probabilidad de crisis de la democracia bajo condiciones de Estado asistencial o de bienestar, o la probabilidad de la crisis del capitalismo, o la probabilidad de crisis de las democracias emergentes. En consecuencia, la mayor parte de los estudios politológicos y administrativos de fin de siglo fueron explicaciones de la crisis o bien enunciados normativos (técnicos, valorativos o institucionales) sobre las formas de superarla. Por lo demás, la crisis de la política y la economía alcanzó tal popularidad en el lenguaje social y mediático que no sólo se utilizó para describir las aciagas situaciones sociales que se vivían, sino que se convirtió en la categoría intelectual principal para describir, explicar y revertir el agotamiento de la política y la economía con su caudal de males personales y sociales. En síntesis, la política, el gobierno y la AP han sido pensadas por décadas desde el esquema mental de la *crisis*<sup>5</sup>.

En mucho la aceptación de la *crisis* en el medio intelectual y profesional como referencia teórica y práctica se debió a que un buen número de politólogos y publiadministrativistas sobresalientes se adscribían explícita o implícitamente al marxismo, cuyo enfoque dialéctico de la historia social otorgaba un lugar fundamental y productivo a la crisis, considerada como el desenlace de toda situación/estructura de clases. El enfoque había sido reelaborado y revitalizado en los años setenta y ochenta con los trabajos de J. Habermas y C. Offe<sup>6</sup>, entre otros, que mostraban como la proclividad inherente de la sociedad capitalista a la crisis había sido detenida por la aparición de los Estados sociales y de bienestar —que comenzaban a su vez a manifestar vulnerabilidades y tendencias de crisis—, y también con los escritos de A. Gramsci, que mostraban que la crisis había podido

<sup>5</sup> El concepto de crisis es variado, multívoco, particularmente cuando pretende poseer un carácter teórico, y contiene entonces enunciados sobre sus aspectos centrales o sobre los factores causales que la provocan. En términos descriptivos generales, por crisis se entiende principalmente aquella situación que se presenta cuando los problemas, conflictos y necesidades de una sociedad superan la capacidad de respuesta, coordinación y conducción de su instancia de gobierno, con el efecto de dar inicio a procesos de debilitación, desorganización y descomposición, que toman múltiples formas de agitación, crítica, conflicto, delito y deserción.

<sup>6</sup> Me refiero al libro de Habermas, J., *Problemas de legitimación del capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973 y al libro de Offe, C., *Contradictions of the Welfare State*, London, Hutchinson, 1984. Cercanos a esta literatura y leídos en nuestro medio son el libro de O'Connor, J., *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin's Press, 1973; y el libro de Linz, J. J., *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, que representa el ensayo teórico de la colección editada por Linz, J. y A. Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1978, que incluyó estudios de casos de América Latina.

ser evitada no tanto por la fuerza de la dominación estatal de clase—como afirmaba la ortodoxia marxista— sino por la hegemonía de la visión burguesa sobre la vida en sociedad. Pero en gran parte se debió también a las preocupaciones sobre el futuro y la viabilidad de las democracias de las economías industrializadas y Estados sociales del bienestar, que alcanzaron su manifiesto mundial en el influyente libro *The Crisis of Democracy: report on the governability of democracies to the Trilateral Commission*<sup>7</sup>. En sentido contrapuesto, la conciencia y auge intelectual del concepto de crisis se debió asimismo al poderoso renacimiento de la economía neoclásica y de la sociología de la acción colectiva (combinada con temas de filosofía liberal de la justicia), que mediante numerosos teoremas y modelaciones de elección racional y estudios de casos mostraban que las economías estatizadas o colectivizantes, sea de los Estados sociales *welfare* democráticos o de los socialistas/socializantes autoritarios o de los desarrolladores, condenaban a empresas y naciones a la decadencia, crisis y colapso<sup>8</sup>.

Muchos Estados latinoamericanos —y México en particular— no representaron excepciones a la regla. Durante los años ochenta y noventa, la crisis se volvió la categoría central y popular de descripción e interpretación de la realidad política, económica y publiadministrativa del país. Discursivamente un buen número de intelectuales y hasta de autoridades y funcionarios coincidieron en afirmar que el modelo de desarrollo iniciado en el país en los

<sup>7</sup> En este libro (obra de Crozier, M., S. Huntington y J. Watanuki, New York, New York University Press, 1975) aparece por primera vez el concepto de la “sobrecarga”, que logrará difusión mundial y que será la base para las tesis del ajuste fiscal y de la reforma neoliberal de los gobiernos con problemas inmanejables de déficit fiscal. Por “sobrecarga” se entiende la desproporción existente entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y los activismos de los partidos políticos, y los recursos públicos disponibles y la autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta, lo cual tiene como efecto desequilibrar (inflacionar) la economía y desestabilizar el régimen político. La propuesta práctica, que se desprenderá lógicamente de la pensión de la democracia social a la crisis, consistirá en la necesidad de reducir la demanda social e incrementar la oferta o la capacidad de oferta de los gobiernos democráticos mediante varios instrumentos de política hacendaria y económica.

<sup>8</sup> Son numerosísimos los autores y libros críticos de la economía neoclásica. Un autor central de la sociología de la acción colectiva es Olson, M., con sus dos libros influyentes: *The Logic of the Collective Action: Public Goods and Theory of Groups*, Cambridge, Harvard University Press, 1965; y *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*, New Haven-London, Yale University Press, 1982. En ellos se presentan varios argumentos y casos para demostrar que las gestiones de propósito colectivo e igualitario, democráticas o no, deterioran los activos y la riqueza social disponible y desincentivan la producción, ocasionando múltiples perversiones de desresponsabilización social y de ineficiencia económica, que condenan firmas y naciones a la decadencia y crisis.

años cuarenta (de industrialización interna, sustitutivo de importaciones, estatalmente sostenido y protegido) había entrado en crisis irreversible, de la misma manera como manifestaba su agotamiento y derrumbe inminente el sistema político posrevolucionario de partido dominante (PRI), organización corporativa de la política y poder presidencial. Democratización del régimen (“transición democrática”) y liberalización de la economía (“cambio estructural de la economía”) fueron entonces las estrategias que se consideraron idóneas en el país para superar la *crisis* política y económica. Sin embargo, por múltiples factores –pero particularmente por las persistentes prácticas autoritarias y clientelares– estas medidas anticrisis provocaron, durante su implementación, nuevas y más agudas *crisis*, como la electoral-política de 1988 y la fiscal-financiera de 1994, que obligaron a su vez a respuestas más profundas y urgentes de reforma electoral y ajuste fiscal para poder hacerles frente.

En el terreno de la política y la AP (mexicana), la idea y el lenguaje de la crisis han sobrevivido en la problemática sobre *la gobernabilidad de la democracia*, cuyo planteamiento estándar se ha caracterizado por una insistente preocupación por la ingobernabilidad eventual-posible-probable de la democracia naciente y, en consecuencia, por la pregunta de qué hacer para evitar la crisis de gobierno. El clima de incertidumbre e inquietud por la amenaza de una posible o probable crisis deja traslucir de algún modo que el arreglo democrático mexicano actual no está suficientemente equipado para cumplir y asegurar la función requerida de dirección de la sociedad. Por esta razón, la pregunta sobre las capacidades directivas de los gobiernos democráticos, que constituye el corazón de la cuestión acerca de la gobernabilidad, se plantea en negativo y de manera limitada, pensando en cómo anticipar los graves conflictos y problemas previsibles de un gobierno democrático todavía en fase de asentamiento, presionado por la persistencia de las prácticas del viejo régimen y que tiene enfrente irresueltas agudas necesidades y desigualdades sociales que padecen un gran número de ciudadanos. En cambio, la cuestión de la gobernabilidad, cuando se libera de su ambiente de crisis, consiste en plantearse en positivo y con visión de larga duración la cuestión sustantiva y mayor acerca del tipo de gobierno, régimen y hasta de Estado que requerimos –las condiciones con(in)stitucionales, políticas, hacendarias, organizativas y gerenciales que requerimos– a fin de que el gobierno democrático sea factor de coordinación, fortalecimiento y éxito de la sociedad, en vez de desorden, atraso, costo y daño.

El interés que despierta la cuestión sobre la gobernabilidad con trasfondo y en clima de crisis obedece a la juventud o inestabilidad de la democracia mexicana que tiene todavía que lidiar con la sobrevivencia de las prácticas del antiguo régimen político y que está aún muy atrasada en la construcción institucional del orden político y social que es propio de la democracia. Se

debe también a que el gobierno democrático naciente no ha podido aún acreditar satisfactoriamente su capacidad de conducción y respuesta social, la cual parece estar por debajo de los ingentes problemas/necesidades sociales de sectores de la población, y a que las reformas de liberalización económica todavía no han generalizado sus beneficios. Y, en el fondo, la intensa focalización en la cuestión sobre la (in)governabilidad se debe al hecho de que el gobierno, la institución gobierno, sigue ocupando todavía el lugar central e irremplazable de dirección y coordinación de la sociedad mexicana, dado que buena parte de las organizaciones sociales y localidades del país no parecen poseer una aceptable capacidad o suficiencia para resolver sus problemas y autoregularse o tienden a ser dependientes del gobierno en el desahogo de sus problemas sea por real necesidad o por oportunismo.

Examinado analíticamente, el acento insistente y tardío en la (in)governabilidad de la democracia se debe en gran parte a la aceptación de las tesis de la transición democrática<sup>9</sup> y a su reelaboración mexicana. Al inicio de la insurgencia democratizadora en el país, en los años ochenta, como respuesta de la sociedad a la debacle financiera del Estado mexicano desarrollador-autoritario y al desplome de la economía nacional, la lucha por la democracia como forma de gobierno tuvo bien o mal su motivo de fondo en la creencia o en la convicción de que la democracia, por sus características (representatividad, control interno entre poderes, escrutinio ciudadano y sanciones electorales periódicas, etc.), representaba un grado superior de gobierno, es decir, poseía una capacidad directiva de la sociedad superior a la del autoritarismo presidencial, que era el principal agente causal de las *crisis*. Y obviamente esta capacidad directiva superior, menos propensa al error y a la irresponsabilidad, dependía de los muchos controles y contrapesos que introducía el régimen democrático. Sin embargo, la articulación inicial entre democracia y capacidad de gobierno (o de mejor gobierno) comenzó a debilitarse cuando más tarde, a partir de 1989, en México se incorporó, reelaboró y popularizó la expresión “transición democrática” al debate intelectual y a la acción política.

En este enfoque, la democratización mexicana fue entendida como el tránsito o paso de un régimen autoritario a uno democrático y, más precisamente, como “alternancia” en el mando supremo del Estado, es decir, como destitución de una clase política considerada autoritaria,

---

<sup>9</sup> Me refiero, dentro de la amplia literatura de la transición, a los cuatro volúmenes originales editados por Schmitter Ph. y G. O'Donnell (*Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós, 1988), que abrieron y enmarcaron el debate de la democratización en México y otros países.

democráticamente irrecuperable, y su sustitución por una clase política alternativa, democráticamente confiable. El proceso electoral alcanzó entonces el más alto rango y se presumía que la alternancia mediante la vía electoral representaba por sí misma la condición necesaria para constituir el régimen democrático y era la condición suficiente para que el gobierno democrático desplegara su capacidad de dirección y coordinación social. A la base de esta presunción y expectativa (simple pero motivadora) estaba el supuesto causal conductista de la teoría transicionista, según la cual nuevos pactos entre élites sociales significativas y/o nuevos líderes, respaldados con fuertes consensos sociales y con trayectorias políticas no contaminadas por inscripciones autoritarias, generarían nuevas prácticas políticas y administrativas que restablecerían o establecerían gradual o aceleradamente las instituciones de la democracia y sostendrían su funcionamiento con eficacia y calidad.

Juicio aparte sobre la debilidad del supuesto causal, es de observar que el enfoque transicionista, debido entre otras cosas a su carácter más político/politológico (insistencia en acuerdos básicos entre élites o fuerzas relevantes) que institucionalista y gerencial, propició una separación insostenible entre la democracia como proceso electoral y la democracia como ejercicio/capacidad de gobierno. Dicho de otra manera, el extraordinario énfasis que se depositó en el problema de cómo asegurar la legalidad, competitividad y equidad del proceso electoral para fines de la alternancia ocultó la importancia del problema de cómo crear, desarrollar y sustentar las condiciones institucionales y operativas del ejercicio de gobierno para viabilidad y beneficio de la sociedad<sup>10</sup>. Los golpes de la realidad mexicana —la irresuelta cuestión indígena, el crecimiento imparable del delito, la penetración del crimen organizado en los aparatos del Estado, los crímenes políticos, la agudización de la pobreza y la exclusión social— nos hicieron ver que la relación entre democracia electoral y capacidad de gobierno, la relación entre alternancia en el gobierno y competencia de gobierno, era incierta y, sobre todo, estaba toda por construirse<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Es justificado y explicable el énfasis que se puso en la legalidad e imparcialidad de los procesos electorales, dado que el sistema político de dominación unipartidista (PRI) tenía uno de sus dispositivos más efectivos e indignos en el bloqueo o la irrisión de las libertades políticas de los ciudadanos durante la contienda electoral y en el cómputo de los resultados de los comicios. Elecciones legales, arbitradas por autoridades independientes e imparciales, eran la condición básica y crucial para la democratización del régimen. Sin embargo, este acento, que ha sido unilateral hasta muy recientemente, impidió tener una visión más integral de la conformación y funcionamiento del orden político de la democracia.

<sup>11</sup> He desarrollado más específicamente estas consideraciones en “Gobernabilidad y Democracia”, en Gutiérrez, E. y F. Castañeda (coords.), *El Debate Nacional, II. Escenarios de la*

El olvido transicionista de que la democracia es fundamentalmente un *orden político* –un orden de instituciones que regulan de manera específica las relaciones entre los poderes públicos y entre éstos y los ciudadanos (con sus organizaciones civiles y políticas)<sup>12</sup> y que por consiguiente engloban y fundamentan los procesos mediante los cuales los ciudadanos eligen y constituyen sus autoridades públicas– ha hecho que muchos descubran tardíamente que la alternancia, particularmente ahora que es un hecho real en la cúspide del gobierno federal (con el gobierno de Vicente Fox), constituye indudablemente una de las condiciones esenciales y fundantes del régimen democrático, pero que de suyo – y con el arreglo institucional actual– es insuficiente para asegurar la capacidad de gobierno de la democracia recién fundada. Para disponer de un gobierno democrático funcional, capaz y socialmente aceptado por su desempeño y resultados, se requiere adicional y simultáneamente edificar, restaurar o renovar de inmediato otras instituciones políticas –por ejemplo, la relación del poder legislativo con el ejecutivo– y las instituciones judiciales<sup>13</sup>, así como las instituciones y actividades de la productividad/distribución económica, las instituciones de identificación e integración social y, por cierto, dar forma a una gestión pública eficaz y de calidad.

Se requieren más condiciones que las electorales para que la democracia afiance y demuestre su capacidad de gobierno/conducción/regulación social y así se eviten las crisis y se aminoren las preocupaciones sobre la gobernabilidad y la crisis de las democracias. Es obvio que no podrán gobernar exitosa o satisfactoriamente los gobernantes democráticamente elegidos sin disponer de las instituciones apropiadas, sin las formas organizacionales y los esquemas gerenciales adecuados y sin las prácticas idóneas de comunicación y concertación entre gobierno y sociedad. A esta tardía toma de conciencia de una obviedad no registrada ni destacada por nuestros democratizadores sobresalientes corresponde la empresa urgente y hasta precipitada de reforma o renovación institucional a la que hoy damos el nombre de “Reforma del Estado” o “Reforma Política del Estado” o, en tono

---

*Democratización*, UNAM y DIANA, 1998; y en “Democracia y Transición”, en *Trayectorias*, Año 1, Nº 1, septiembre-diciembre de 1999, Universidad Autónoma de Nuevo León.

<sup>12</sup> Para el desarrollo argumentado de este tema ver, entre otros, a Romero, J. J., *La Democracia y sus Instituciones*, IFE, 1998, particularmente en sus caps. III “La construcción institucional de la democracia” y IV “Las instituciones de la democracia”.

<sup>13</sup> Por cierto, se trata de las instituciones relacionadas con los fundamentos republicanos y liberales de la democracia (gobierno de leyes, división de poderes, significación del legislativo, sistema de justicia confiable, libertades civiles, esfera pública, participación ciudadana, etc.) más que con los procesos políticos igualitarios de la democracia, que han sido los más destacados en el país en estos años.

menor, la urgencia por definir y acordar “Políticas de Estado” que sobrevivan a las peripecias de los altibajos de la política partidaria.

Las tesis transicionistas, al no haber resaltado la importancia crucial que tienen las instituciones, las políticas y los procesos administrativos para el ejercicio eficaz y capaz de los gobiernos democráticamente constituidos, proyectaron entonces una *democracia débil* –electoralmente fuerte pero gubernativamente débil– y propiciaron que la gobernabilidad de la democracia surgiera de inmediato como un problema de gran relevancia y urgencia y se le colocara además con tonos de inquietud dentro de la gramática del riesgo-eventualidad-probabilidad de *crisis* de gobierno o *crisis* de la democracia. No es casual que los transicionistas, al tomar conciencia de los límites de su enfoque y teoremas, hayan construido enseguida un segundo campo teórico, el de la “consolidación de la democracia”, en el que introducen entonces las consideraciones sobre las condiciones institucionales y las condiciones de desempeño del gobierno<sup>14</sup>.

Justamente su parentesco con la *crisis* ha hecho que la cuestión de la gobernabilidad haya perdido o comience a perder centralidad y primacía tanto teórica como práctica, en la medida que se considera que el riesgo-eventualidad-probabilidad de la crisis del gobierno democrático podrá ser anticipada, contenida o atenuada si se construyen apropiadamente (estratégicamente) las instituciones fundamentales de la democracia republicana y liberal y, en conexión, si la acción de gobierno cuenta con los recursos (políticos, hacendarios, administrativos, etc.) que son necesarios para coordinar y conducir a su sociedad de manera efectiva. La cuestión de la gobernabilidad, planteada bajo supuestos de crisis, con todo su dramatismo, se desvanece cuando la pregunta encuentra su respuesta en la *gobernación* o es englobada por la cuestión de la *gobernación*. En efecto, la posibilidad de evitar la crisis o la posibilidad de gobernar va a depender de la capacidad efectiva de gobernar del gobierno y esta capacidad se muestra y acredita en las pautas (formal o informalmente institucionalizadas) que siguen los agentes gubernamentales y los instrumentos que emplean para relacionarse con los diversos sectores y grupos sociales –cuya diferenciación se

<sup>14</sup> Esta dualidad entre “transición” y “consolidación” democrática exhibe una idea muy superficial de la democratización de los regímenes políticos, como si se tratara de un proceso por etapas, en el que tienen lugar diversas interacciones entre los agentes políticos, que avanzan y se acumulan según sus resultados, sin una visión integral de las condiciones estructurales del orden político que es propio de la democracia y que fundamenta, integra y orienta los múltiples momentos y actividades de los agentes políticos empíricos del proceso. Conceptos descriptivos de momentos o acciones empíricos, elevados al rango de conceptos teóricos, muestran defectos insalvables de método y teorización.

vuelve más explícita y activa en condiciones de democracia y mercado—, con el fin de crear y consolidar la coordinación entre los actores participantes en una sociedad. Y evidentemente la coordinación es la condición básica tanto para asegurar la integración y la paz social como para realizar los objetivos de beneficio general para la sociedad.

En la actual perspectiva política y administrativa, la pregunta programática o proyectual de la gobernabilidad, que se refiere a la averiguación de cuáles son las realidades que otorgan la capacidad de gobernar a los gobiernos democráticos —en concreto, cuáles son los componentes fundamentales del orden institucional político y administrativo de la democracia—, sin perder su importancia y relieve, se incorpora dentro de la pregunta operativa del gobernar que supone, reclama o reconoce la existencia de esas capacidades, aunque se interesa más bien en su vigencia y efectividad, en su ejercicio de hecho y en sus rendimientos concretos, en la manera como esas capacidades que posee el gobierno se desenvuelven, operan en la realidad y arrojan rendimientos. Por consiguiente, el foco de la atención teórica y política se desplaza hacia los procesos operativos y arreglos prácticos mediante los cuales poderes públicos, gobiernos, actores políticos y actores sociales se entienden, ajustan, complementan, asegurando así la coordinación, articulación y viabilidad de sus sociedades, que por sus condiciones de democracia y economía de mercado se distinguen por la libertad, la diferenciación y la apertura<sup>15</sup>. La crisis, sea que haya ocurrido o sea probable, particularmente la crisis de todo un sistema político y/o económico, deja de ser el referente principal y toma su lugar la gobernación, el ejercicio efectivo de gobierno que, en tanto sea idóneo y exitoso, cerrará el paso a cualquier asomo de crisis.

---

<sup>15</sup> La distinción entre la cuestión de la gobernabilidad y la cuestión de la gobernación es de matices, en términos lógicos, pero es sustantiva políticamente. Ambas tienen como objeto la pregunta sobre las capacidades del gobierno democrático. Pero la primera se interroga y responde sobre las capacidades de gobierno entendidas como los recursos o poderes que debe poseer/disponer el gobierno para estar en aptitud de gobernar o para poder gobernar a su sociedad, mientras la segunda pregunta se refiere a las capacidades entendidas como poderes en acción, eficaces, cuyos resultados o efectos son las situaciones deseadas de coordinación, conciliación y prosperidad social. Capacidad o “ser capaz” tiene una doble denotación o sentido. En la primera pregunta se refiere principalmente a los poderes que se necesitan poseer de antemano para ser gobierno, para poder conducir su sociedad hacia sus objetivos, mientras en su segundo sentido denota las acciones que acreditan que un gobierno es en realidad capaz y efectivo, que muestran que efectivamente puede conducir su sociedad hacia sus objetivos. La distinción entre las dos preguntas recuerda y reproduce la famosa distinción aristotélica entre “potencia” y “acto”. O, en los términos cibernéticos contemporáneos, recuerda y reproduce tal vez la distinción entre “virtualidad” y “realidad”.

El enfoque de la gobernación representa en las actuales condiciones el enfoque intelectual, política y administrativamente apropiado. Coyunturalmente, por un lado, porque al considerarse conforme al guión teórico-político transicionista que la transición/alternancia democrática en México ya ha sucedido satisfactoriamente (pues ésta ha tenido lugar nada menos que en el sitio de la piedra angular del viejo régimen, en la presidencia), el problema que se plantea es el de la acreditación del gobierno democrático como agente realmente capaz de dirección, coordinación y articulación social, con resultados concretos y registrables. Por otro lado, hay asimismo buenas razones estructurales o estratégicas para considerar que el enfoque de gobernación es productivo teórica y prácticamente. Al estar en medio de un cambio de época, cuya realidad más notoria es la “destrucción creativa” que ocasionan la economía global y la nueva economía, y en medio de una situación nacional urgida de desarrollo, bienestar, seguridad e integración social, es absolutamente necesaria una instancia estratégica de conducción social efectiva, que a través de varias acciones catalice los recursos e iniciativas de la sociedad económica y civil e incentive su alineamiento hacia objetivos de utilidad social general. En este enfoque de gobernación, es lógico que la AP cobre un nuevo rango conceptual y práctico por ser un componente esencial y decisivo.

La respuesta a la cuestión coyuntural y estratégica implica lógicamente dos grandes pasos o dimensiones. En primer lugar, el (re)diseño estratégico de las instituciones públicas, particularmente en los puntos que son básicos o cruciales para una gobernación de seguro carácter republicano, liberal y democrático, es decir la urgente “Reforma del Estado”. Sin embargo, más allá de la ingeniería constitucional, procede también renovar las prácticas políticas y administrativas de interlocución e interacción del gobierno con los partidos de la sociedad política y con las organizaciones económicas y sociales de la sociedad civil, dejando atrás las decisiones verticales de gobierno inconsultas e indiscutibles en cualquier asunto, la opacidad en la elaboración y puesta en práctica de las políticas, los ucases burocráticos y los forzados alineamientos corporativistas de los grupos demandantes, para dar paso a enfoques de interlocución y negociación que no podrán ser en todos los casos horizontales pero sí más persuasivos y de resultados suficientemente aceptables.

## **La Gobernación como Principio**

La problemática de la gobernabilidad suele plantearse bajo el supuesto incuestionado de que el agente principal o único de regulación, conducción y coordinación social es el Estado, más concretamente el poder público y, en

particular, el gobierno ejecutivo. Este supuesto es enteramente congruente con el supuesto estatista vigoroso, característico de nuestra cultura política, que se vincula con el supuesto de la baja capacidad y suficiencia de la sociedad para resolver sus problemas de sobrevivencia y convivencia. El doble supuesto se ha mantenido, a pesar de que muchas de las inquietudes sobre las posibilidades de éxito del gobierno democrático naciente procedían precisamente de constatar que en la sociedad mexicana a la vuelta del siglo había ya actores políticos, económicos y sociales, poderosos y autónomos, autosuficientes y autorregulados en muchos ámbitos de sus vidas, con capacidad de disenso frente a los planes, decisiones y estilos de gobierno.

En ese planteamiento estándar, la cuestión de la gobernabilidad consistía entonces en preguntarse única o principalmente sobre la creación y desarrollo de las capacidades de gobernar del gobierno, considerando y relegando a la sociedad como una realidad a ser gobernada por considerarla atrasada, incompetente, dividida e incapaz de autoregulación, autodesarrollo y autogobierno. La sociedad era entendida como el problema más que como parte de la solución de los problemas<sup>16</sup>. Este supuesto del gobierno como el agente único de la gobernación de la sociedad y de ésta como una realidad ingobernable no ha sido sólo idiosincrático de México, sino que ha sido el enfoque que ha permeado la concepción política y administrativa de la mayoría de los Estados sociales y socialistas del siglo XX que, a pesar de su bandera social, se distinguieron paradójicamente por su estatismo y por su escepticismo respecto de las capacidades de la sociedad. En el fondo, las concepciones de un gobierno dominante y una sociedad desordenada y subordinada tienen sus

---

<sup>16</sup> Este es un punto que merece desarrollo. La teorización y formación del Estado moderno ha tenido dos vertientes, la que se basa en un concepto de sociedad como intrínsecamente incapaz de entenderse, coordinarse y autoregularse y la que se basa en un concepto que reconoce la capacidad de autogobierno de la sociedad pero que registra también que existen situaciones de convivencia que rebasan su capacidad y que se requiere entonces de una fuerza exterior para restablecer el orden, la certidumbre de los intercambios y la cooperación. Entre nosotros, por muchas razones, reales y artificiales, la tesis de la incapacidad de la sociedad más que la de su insuficiencia autoregulatoria y autoprodutiva ha sido la tesis dominante y, en consecuencia, el Estado ha sido considerado como la condición absolutamente necesaria de organización para asegurar la existencia y el equilibrio de la vida en sociedad y los dirigentes estatales han sido considerados como los agentes indispensables del gobierno/dirección/coordinación de una sociedad de suyo ingobernable y necesitada de mando y control, y los encargados de pacificarla, regularla e integrarla. En esta visión, los actores privados y los de la sociedad civil (incivil, más bien) no aportaban nada significativo para la gobernación de la sociedad, eran más bien el origen de los problemas y conflictos que requerían ser gobernados.

raíces más profundas en el paradigma originario jusnaturalista o romántico del Estado moderno, cuya idea de pacto/contrato social que da origen al Estado, a las leyes y los poderes públicos se basó en la idea de la natural incapacidad de los individuos para vivir asociadamente, es decir, en el carácter presocial, asocial o de plano antisocial de la persona humana.

A esta concepción dominante se debe en gran medida que el tema o el problema de la ingobernabilidad se haya relacionado con el gobierno y no con la sociedad. La sociedad era de suyo supuestamente ingobernable o carente de capacidad de autogobierno, por lo que carecía de sentido preguntarse sobre su ingobernabilidad. En cambio, el riesgo de ingobernabilidad concernía al gobierno, pues se presumían o se conocían circunstancias en las que el gobierno había perdido o podía perder su capacidad de sostenerse como el agente rector-conductor-regulador social frente a la crecida de las presiones, conflictos y demandas de una sociedad imprevisora, indisciplinada, oportunista, incompetente y “subdesarrollada”.

Sin embargo, en contradicción con la tesis, el colapso de los sistemas económicos y políticos de varios Estados sociales económicamente intervencionistas y políticamente controladores (México constituye un buen ejemplo) exhibió dramáticamente la incapacidad de los gobiernos fuertes para gobernar sus sociedades por sí mismos y la improductividad de sus mecanismos de gobierno, basados en el mando y control unilateral de la sociedad. Y esta situación inesperada de la debilidad de los gobiernos fuertes dió pie para que se comenzara paradójicamente a descubrir la fortaleza de la sociedad, a reconocer la existencia de numerosos procesos e instrumentos de autogobierno y autonomía en el seno de la sociedad –que los gobiernos habían desconocido, inhibido o sustituido– y a reconocer con mayor claridad que la capacidad efectiva de gobernar del gobierno, de conducir y regular a su sociedad se sustenta en su capacidad/habilidad para acoplar sus planes, decisiones y tareas directivas con los otros poderes públicos y, particularmente, con los planes, iniciativas, expectativas y poderes de los sectores privado y social.

Se restablece entonces la conciencia o se descubre por primera vez que en el conjunto de la sociedad hay más capacidades directivas y regulatorias que las del solo gobierno y que entonces la gobernabilidad ya no depende sólo de la acción unilateral de gobierno sino de las formas de sinergia discursiva, normativa y operativa que el gobierno establezca con la sociedad para definir asociadamente su sentido de dirección, prioridades de acción, políticas y asignación de recursos o de su capacidad/habilidad para articular las iniciativas de múltiples actores sociales y para conectar sus proyectos y acciones con los de la sociedad y sumarles sus capacidades, fuerzas y orientaciones. Es decir, se restablece el sentido social de la gobernación del gobierno. Los énfasis en la

democracia representativa, en la participación ciudadana, en la capacidad y autonomía de la sociedad civil, así como en la productividad e innovación de los mercados y en la responsabilidad de las personas y familias, son manifestaciones de esta idea ascendiente del autogobierno de la sociedad, en la que se acepta que el gobierno es agente principal y decisivo en determinadas y numerosas circunstancias para compensar las insuficiencias sociales, pero no el único ni siempre el más acertado y efectivo.

Por consiguiente, mientras en la problemática estándar de la gobernabilidad el foco consistía en la averiguación y construcción de las capacidades que debe poseer el gobierno para gobernar a su sociedad, en la problemática de la gobernación el foco se desplaza correctiva y complementariamente hacia fuera del gobierno y se centra en averiguar y construir los dispositivos idóneos de relación del gobierno con su sociedad (política, civil, económica), que son los que materializan, muestran y acreditan que el gobierno democrático posee las capacidades requeridas y realmente gobierna.

El tránsito de la gobernabilidad a la gobernación contrasta con la concepción tradicional del gobernar e introduce novedades teóricas y prácticas fecundas, pues el cambio de enfoque hacia la gobernación no se reduce a sustituir el énfasis en los procesos electorales legítimos por el énfasis en el ejercicio de gobierno ni tampoco a dejar atrás simplemente la discusión abstracta acerca de cuáles serían las condiciones institucionales y administrativas que otorgarían al gobierno democrático la capacidad/posibilidad de gobernar para pasar a discutir en concreto sobre el proceso del gobernar efectivo y exitoso. En realidad, lo novedoso y fecundo del tránsito temático y problemático consiste en que se abandona la identidad tradicionalmente consagrada entre gobierno y gobernación –la noción del gobierno como el único agente de la gobernación de la sociedad– y se afirma la tesis de que la gobernación de la sociedad resulta de un proceso de múltiples agentes, en el que el gobierno es el actor principal de la coordinación/regulación social general y el actor absolutamente indispensable en numerosos asuntos y circunstancias sociales, pero que incluye más actores que el gobierno, los cuales poseen recursos y poderes significativos y muestran, además, suficiente capacidad de autoregulación (moral, religiosa, técnica, etc.) en sus relaciones de intercambio y convivencia, y con los cuales el gobierno debe establecer las materias, fines y medios de importancia y beneficio social.

Distante de nuestra cultura política pero no de nuestra experiencia social, el concepto contemporáneo de gobernación reconoce que por fuera del gobierno y con independencia de él actúan en la sociedad otros agentes de dirección y regulación social que persiguen en sus comportamientos propósitos particulares pero cuyos resultados, por satisfacer necesidades,

resolver problemas de vida y generar relaciones de mutuo provecho y ayuda entre las personas, contribuyen significativamente a la coordinación, cohesión y equilibrio social general. A estos agentes de coordinación intrasocietal pertenecen familias, iglesias, organizaciones sociales altruístas o de mutua ayuda, comunidades vecinales, ONG's, agrupaciones de distinto tipo según los intereses de las personas y, evidentemente, empresas y mercados. Las interacciones de estos agentes civiles y económicos generan mecanismos de autogobierno societal que suelen ser suficientes en condiciones normales y rutinas de convivencia, pero que necesitan de la acción especial del agente gobierno para reconstruir la coordinación y restablecer el orden cuando sus particularismos producen agravios, desequilibrios, conflictos y violencia, o cuando sus recursos particulares son claramente insuficientes para realizar objetivos y proyectos de escala o larga duración que revisten importancia decisiva para la calidad de la vida asociada y la viabilidad futura de la sociedad. Más aún, en la mayor parte de las dimensiones actuales de la vida social (con excepción de las situaciones de infracción y delito abierto), la intervención unilateral del gobierno –a espaldas de la sociedad o sin interlocución y acuerdos básicos con la sociedad– pierde la capacidad de pacificar, generar y restaurar el orden, ampliar las oportunidades de la convivencia, asegurar el bienestar, movilizar energías hacia proyectos de interés común: gobernar, en suma. En situaciones de normalidad social, la gobernación es cada vez menos mando y control y cada vez más diálogo, acoplamiento y transacción entre actores gubernamentales y sociales.

El concepto de gobernación –*governance*– posee un núcleo conceptual distintivo, no obstante sus diferencias de componentes, dimensiones, argumentos y acentos. Gobernación, además de su sentido tradicional de control para la seguridad y estabilidad interna del Estado (sentido que se conserva pero que no es el único ni necesariamente el principal), significa en primer lugar la acción de gobernar del gobierno, el ejercicio de gobierno y, por ende, más precisamente, el conjunto de prácticas y procedimientos mediante los cuales los gobernantes coordinan, regulan, conducen a los múltiples grupos y sectores que integran su sociedad. Por consiguiente, significa el conjunto de relaciones que los actores gubernamentales establecen con los actores políticos, privados y sociales para resolver los agravios, conflictos y asimetrías que se presentan entre ellos –desordenando y degradando la convivencia– y a fin de definir interactivamente con ellos cuáles son los asuntos que son básicos y/o prioritarios para la calidad y seguridad de la vida en común, cuáles las políticas para atenderlos y cuál la manera como se distribuirán los recursos públicos escasos (no sólo económicos) entre esos varios asuntos y políticas y entre los sectores y grupos de la sociedad.

Gobernación no es entonces simplemente el gobierno –la instancia o institución gobierno–, sino la acción del gobierno y es más que la acción exclusiva o unilateral del gobierno. Es, en cambio, básicamente la actividad de coordinación de la sociedad<sup>17</sup> que, para poder llegar a ser tal, genera canales de interlocución y ajuste con el sector privado y con la sociedad civil mediante variadas formas de reconocimiento, diálogo, negociación, pacto, tregua, persuasión y disuasión. Gobernación significa entonces recordar y rescatar que se trata de un proceso relacional y co-dependiente del gobierno y la sociedad, que tiene como consecuencia una sociedad en equilibrio aceptable de sus intereses y valores. Dicho de otro modo, gobernación es fundamentalmente el gobernarse de una sociedad, incluyendo la instancia gobierno como un actor importante y con un papel sobresaliente pero no decisivo ni exclusivo en muchas áreas vitales de intercambio y convivencia.

En este enfoque, a diferencia de la cuestión estándar de la gobernabilidad, la capacidad de gobierno de una sociedad: a) no resulta sólo de procesos electorales legítimos sino del ejercicio efectivo de gobierno; b) no resulta sólo de las decisiones del ejecutivo y del desempeño de la AP sino de las relaciones entre los poderes públicos; c) no resulta sólo de las relaciones entre los poderes públicos y los gobiernos sino de la relación realmente existente entre éstos y los ciudadanos singulares y sus organizaciones; d) no resulta sólo de las instituciones formales legales de relación entre Estado/gobierno y sociedad (política y civil) sino de las prácticas y modos reales de entendimiento (instituciones o prácticas informales) entre el gobierno y los ciudadanos; e) no resulta sólo de la acción del gobierno sino de las acciones de actores económicos (productividad/competitividad, relaciones entre capital y trabajo, gerencia de las empresas, etc.) y de las relaciones entre los actores sociales (“capital social”, asociacionismo, cooperación, identidades y pertenencias, etc.); f) en suma, no es sólo un hecho y efecto gubernamental ni sólo un hecho político, sino un hecho social, público-privado.

En esta línea se mueve la *Commission on Global Governance* de la OCDE, cuando define a la gobernación como “la suma de las numerosas maneras como los individuos y las organizaciones públicas y privadas dirigen/manejan sus asuntos comunes. Se trata de un proceso permanente de ajuste entre sus intereses diversos o en conflicto y de impulso a acciones de

---

<sup>17</sup> Normal y correctamente hacemos equivalentes la gobernación con la regulación y la conducción de la sociedad. Pero regular significa crear normas y condiciones que favorezcan y aseguren la coordinación social. Y conducir resulta una misión imposible sin la base de la coordinación. La coordinación es el núcleo del gobernar como propósito, acción y resultado.

cooperación. Por consiguiente, incluye las instituciones formales y los organismos encargados de asegurar su observancia, así como los arreglos informales que la gente y las instituciones pactan o consideran que son de su interés y utilidad<sup>18</sup>.

Para el Banco Mundial (BM), la gobernación consiste en: a) la forma del régimen político, las instituciones políticas; b) el proceso de ejercicio de la autoridad y de administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo; y c) la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones<sup>18</sup>.

Para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se ofrece un concepto más acabado y explícito que, en similitud con OCDE, rebasa las instituciones de gobierno y la AP e incorpora al sector privado y a la sociedad civil. Gobernación “es el ejercicio de dirección de los asuntos de una nación que realiza la autoridad política, económica y administrativa. Consiste en el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias[...] Aunque la gobernación abarca cada institución y organización de la sociedad, desde la familia hasta el Estado, tres son las áreas importantes de gobernación para lograr el desarrollo humano sustentable, a saber: el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”<sup>19</sup>. En la perspectiva del PNUD hay un “sistema de gobernación”, que se integra por la “gobernación económica” (las decisiones e iniciativas relacionadas con el crecimiento, la distribución y el bienestar), la “gobernación política” (las decisiones de autoridades legítimas sobre las disposiciones legales y las políticas públicas, en el marco de las instituciones del Estado), y la “gobernación administrativa” (las decisiones y acciones relacionadas con la implementación de las políticas para el cumplimiento de las funciones públicas), cuyo desempeño y equilibrio depende de los resultados que logran en cada uno de esos campos las interacciones entre los poderes públicos, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. “El sistema de gobernación es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisión autoritativo del Estado moderno”<sup>20</sup>, en la que concurren, influyen y se ajustan gobierno, empresa privada y agrupaciones sociales.

De todas estas definiciones se desprende que la gobernación/el gobernar(se) de una sociedad está constituido a) por el conjunto de instituciones formales e informales que enmarcan las acciones del gobierno,

<sup>18</sup> Ver *Governance and Development*, World Bank, 1992.

<sup>19</sup> Ver *Reconceptualising Governance*, UNDP, 1997, pág. 9.

<sup>20</sup> Ver *Reconceptualising Governance*, UNDP, 1997, pág. 10.

las de los actores privados y sociales no gubernamentales y sus relaciones entre ellos; b) por las actitudes/aptitudes/habilidades/destrezas de los gobernantes y de los actores privados y sociales para dirigir a sus organizaciones y para encuadrar conflictos, integrar intereses, construir consensos, compartir iniciativas, resolver problemas, anticipar riesgos, etc., mediante múltiples formas de entendimiento; y c) por la calidad (idoneidad para el propósito) y eficacia de la gestión gubernamental en el desarrollo de las políticas públicas, cuyos objetivos, instrumentos y estándares materializan los resultados de las interacciones entre gobierno y organizaciones privadas/sociales y mediante las cuales se da respuesta a problemas y necesidades. En suma, los componentes de la gobernación son: instituciones, política, políticas públicas y administración o gestión pública, pero en el entendido de que el proceso de gobernación de una sociedad se caracteriza por y se sustenta en la multiforme concurrencia y aporte de los actores del gobierno y de actores no gubernamentales (privados y sociales).

En perspectiva democrática y de libre mercado (o en condiciones democráticas de libertad, pluralidad y apertura de su sociedad) gobernación significa concretamente coordinar, integrar, equilibrar a sociedades que se distinguen por su multicentrismo, es decir, por la presencia de personas y organizaciones que son gubernamentalmente independientes, autónomas, diferenciadas entre sí, poseedoras de capacidades y recursos propios cuya eficacia es acreditada con logros notables en sus campos de interés, que muestran también suficiente capacidad de autocontrol y autogobierno en sus actividades, y que tienen bastante poder e influencia en determinadas áreas de la vida en común que son de su interés y preferencia.

Por consiguiente, en la problemática de la gobernación democrática, sin perder importancia la cuestión acerca de la eventualidad/probabilidad/riesgo de crisis social y política, lo central está representado por los desequilibrios, las exclusiones y las desintegraciones que tienen lugar en la sociedad, como resultado de los impactos no deseados de la intrínseca *diferenciación* de la sociedad contemporánea. No se trata de crisis y colapsos por incapacidad de gobierno, en el sentido de que en un determinado momento y en ciertas áreas los problemas rebasan claramente la capacidad del gobierno, sino de desórdenes, conflictos, revueltas, desperdicio de oportunidades, deterioro de la calidad de vida, agudización de vulnerabilidades y depreciación de ventajas competitivas debido a que no existe la apropiada y suficiente coordinación entre el gobierno y los otros agentes sociales.

El núcleo del problema de la gobernación consiste entonces en la coordinación de la diferencia social, que tiende a agudizarse, entre muchas razones, por la mayor diferenciación política y moral, por la mayor

individualización o afirmación de la autonomía personal, por el resurgimiento de las microidentidades (locales o no), por la perspectiva reivindicadora del género en las relaciones sociales, por la desmembración de las instancias nucleadoras tradicionales (matrimonio, familia, vecindarios, escuela, etc.), por la aparición de la sociedad global de la información con todas sus multiformes *webreations* entre personas, por la nueva economía que incrementa la diferenciación de la demanda y disminuye la presencia de intermediarios agregadores y, de manera particular, por la aparición de la “sociedad/economía del conocimiento” que al depositar en la producción/innovación del conocimiento el motor de la nueva economía incentiva lógicamente la libertad, la crítica, la discusión, la experimentación, la innovación y la creatividad. En estas nuevas condiciones de época, una gobernación monopolizada por el gobierno, que pretenda ejercerse mediante mando, alineamiento y control, con subordinación de agentes sociales autónomos y creativos, deviene un dispositivo tan obsoleto como suicida. En la nueva economía/sociedad del siglo XXI la viabilidad social y política futura se basará en el conocimiento que el poder político deberá promover y sustentar, aceptando su lógica de libertad y diferenciación como condición de desarrollo.

## **Gobernación y Administración Pública**

No quiero caer en la fanfarronería teórica y considerar que la categoría gobernación –por su utilidad disciplinaria y profesional– represente un nuevo paradigma de la AP y/o que nos encontramos frente a un cambio de paradigma; sin embargo, creo que abre y justifica nuevas maneras de concebir a la AP y de organizarla prácticamente. Por lo pronto y por lo mínimo, la Nueva Gestión Pública (NGP) que suele presentarse y autointerpretarse como el nuevo paradigma administrativo aparece redimensionada y englobada –al menos en nuestro medio de democracias en consolidación (con problemas económicos y sociales relevantes)– por la Nueva Gobernación o Gobernación Democrática. La NGP es una forma (concepción, actitud, metodología, tecnología, etc.) de organizar y gerenciar la acción de gobierno con referencia a los valores administrativos de economía, eficiencia, eficacia y algo de calidad, pero que carece de una visión o filosofía administrativa y de gobierno o bien la desarrolla implícita o explícitamente aunque sin un asidero o fundamento argumentativo adecuado.

En la perspectiva de la gobernación, la AP o gestión pública (GP) es un componente de la gobernación. Y lo es no sólo en el sentido amplio de administración como el proceso de acción conjunta de múltiples agentes mediante el cual se llevan a efecto o se producen las situaciones deseadas como

objetivos de la acción del gobierno/pública<sup>21</sup>. Ni sólo en el sentido de proceso directivo o gerencial de la acción de múltiples actores y tareas mediante el cual se realizan las situaciones deseadas que representan los objetivos de la acción gubernamental. Sino en el sentido mayor y estricto de gobernación, puesto que la AP o GP constituye una actividad de coordinación-regulación-conducción social *ex post*, por las consecuencias de sus acciones y servicios, y sobre todo *ex ante*, por el formato de organización y funcionamiento que promueve<sup>22</sup>. Conviene añadir que en el enfoque de gobernación pierde relevancia y se supera la tradicional separación entre política y AP, en cuanto estas dos prácticas institucionales son componentes de la gobernación y en cuanto la AP en su denotación moderna de GP es interdependiente con la política en la definición, decisión y ejecución de las políticas públicas.

La AP como componente esencial de la gobernación se acredita en el formato y rol que tuvo en el Estado social, al haber contribuido de manera relevante a la gobernación de la sociedad por sus resultados y consecuencias, *ex post*. En efecto, los programas de asistencia, compensación, desarrollo, bienestar y seguridad social, de cuya definición, dirección y operación se hizo cargo la AP mediante la provisión de múltiples bienes, servicios y oportunidades a personas y sectores sociales, acreditaron que ésta era efectivamente un factor o agente de integración, coordinación y regulación social y política. Sin embargo, al ubicarse en el formato burocrático de gobierno social desarrollador o de bienestar, la contribución de la AP a la gobernación consistió básicamente en sus resultados sociales, por haber contenido o evitado los problemas, conflictos y anomias sociales, y no tanto porque sus formas organizativas y sus patrones operativos de provisión de bienes y servicios hayan creado instituciones formales e informales de coordinación/autoregulación social entre los grupos sociales y entre éstos y los poderes públicos. “En contraste, la nueva AP, por haber comenzado a cuestionar y superar su tradicional autoreferencia gubernamentalista y haber comenzado a incorporar formas diversas de participación ciudadana

---

<sup>21</sup> Cualquier teoría administrativa contiene un concepto descriptivo de administración, entendida como acción conjunta, cooperativa, organizada, intencional y racional. Con palabras más o menos semejantes, los autores coinciden en afirmar que la administración es la distribución de diversas acciones o tareas entre múltiples actores, cuya cooperación o integración de esfuerzos facilita en principio el logro de los objetivos o la producción de los resultados buscados.

<sup>22</sup> He desarrollado estas tesis en “Coordinación social y administración pública”, en Lechner, N., R. Millán y F. Valdés (coords.) *Reforma del Estado y Coordinación Social*, Plaza y Valdés-UNAM, 1999.

representativa y responsable como sus condiciones de operación, se convierte ahora, en sí misma, por sus características y pautas de operación, en un mecanismo de coordinación social y de coordinación entre el mundo social y el Estado. En suma, la nueva administración pública, en su misma organización y en su mismo proceso operativo, *ex ante*, contribuye al orden, acoplamiento y cooperación social<sup>23</sup>; a la gobernación de la sociedad.

Y esto ha sido posible por la restauración de la naturaleza pública de la AP y por la reciente incorporación de esquemas gerenciales alternativos en su funcionamiento, dos tendencias contemporáneas que implican y fomentan formas de cooperación y coordinación entre gobierno y sociedad, dentro de la estructura de la AP y en la misma sociedad. Por el lado del aseguramiento de la calidad pública de la AP, ésta comienza a ejercerse en algunos campos y frente a algunos problemas al incorporar formas de participación ciudadana en la definición de las políticas públicas y de su puesta en práctica, que implican y promueven la corresponsabilidad gobierno-sociedad y la colaboración intrasocietal, es decir, mediante formas de coordinación y dirección compartida. Y por el lado del aseguramiento de la eficacia y calidad administrativa de la AP, ésta ha puesto en el centro de la acción administrativa los requerimientos y expectativas del usuario del servicio público, por lo que emerge una articulación y coordinación más directa entre la acción de gobierno y los requerimientos del ciudadano/usuario de los servicios.

El restablecimiento de la naturaleza pública de la AP, además de exigir que las autoridades y los funcionarios hayan sido legítimamente elegidos y designados, que actúen de acuerdo a las especificaciones de la normatividad pública y que sean controlados por los otros poderes públicos, exige también la articulación y enlazamiento entre la AP y los ciudadanos o, dicho en lenguaje usual, exige participación ciudadana. Este requisito era innecesario para la gobernación en las visiones “internalistas” o “gubernamentalistas” del gobierno y la AP, muy congeniales a los regímenes autoritarios, en los que el agente de lo público y de la gobernación de la sociedad era única o primordialmente el gobierno mismo con su conjunto de organizaciones, programas y personal. Pero ha comenzado a dejar de serlo en el momento en que comienza a restablecerse justamente el carácter de república del Estado (Estado de Derecho, leyes universales, igualdad jurídica, etc.) y el carácter liberal-democrático de la república, que ponen en el centro de la acción estatal a la ciudadanía con sus actividades de construcción, dirección, animación y corresponsabilidad del espacio público<sup>24</sup>; principio que revierte y acaso pone punto final al carácter

<sup>23</sup> *Ibidem*, pág. 146.

<sup>24</sup> Por “espacio público” (también dicho “espacio de lo público”), “esfera pública”, se entiende

meramente pasivo y subordinado de los ciudadanos en la gobernación y AP de sus comunidades políticas de convivencia.

En sociedades plurales, diferenciadas, abiertas, cuyos actores disponen de amplia información y conocimiento sobre las condiciones relevantes de su vida privada y asociada y disponen de creciente autonomía y suficiencia para realizar los objetivos de sus vidas, la gobernación y la AP no puede llevarse a cabo sin incorporar la deliberación de los ciudadanos en las políticas, sin armar los equilibrios intersociales para obtener su aceptación (evitando por lo menos el rechazo rotundo) y sin requerir su involucramiento práctico a fin de que las políticas y programas caminen y alcancen razonablemente sus objetivos. El esquema gubernativo de mando y control y/o el esquema administrativo burocrático de prestación unilateral de servicios, que acostumbra a separar a los funcionarios activos de los ciudadanos pasivos demandantes (sin nada significativo que ofrecer sobre las características e instrumentos del servicio) comienza a perder vigencia y eficacia en aquellos conjuntos sociales o en aquellos campos determinados de la vida social en los que está presente una robusta diferenciación político-cultural, en los que las personas cuentan con los recursos clave para lograr por ellos mismos sus objetivos de vida más significativos, en los que proliferan múltiples formas autónomas de vinculación entre las personas que generan autosuficiencia y autorregulación y en los que son cambiantes las fronteras entre lo público y lo privado (gobiernos que se hacen cargo de problemas privados y corporaciones que actúan en asuntos públicos). En este tipo de sociedades o de circunstancias sociales el esquema gubernativo no puede llevarse a cabo más que mediante procesos de subsidiariedad, complementación, negociación y concertación de los agentes gubernamentales

---

en general el conjunto de actividades (asegurado institucionalmente) que realizan los ciudadanos para establecer sus leyes y poderes públicos y, de manera más específica, se entiende el conjunto de actividades (asegurado institucionalmente) de interlocución de los ciudadanos con sus poderes públicos, en el que los ciudadanos deliberan de manera independiente y autónoma sobre los asuntos públicos de su comunidad política y opinan sobre el desempeño de los legisladores, jueces y gobernantes de su comunidad, y en el que los poderes públicos y los gobiernos responden a los pronunciamientos de los ciudadanos y les rinden cuentas sobre las razones de sus decisiones y políticas y sobre la legalidad, idoneidad y eficacia de su actuación. En principio, el espacio público está abierto universalmente a todos los ciudadanos, se rige por el reconocimiento del otro y por el razonamiento, se ejerce mediante formas de diálogo en las que se manifiestan, contrastan y depuran las posiciones de grupos diversos y en las que se busca un punto aceptable de equilibrio entre ellos. En los regímenes republicanos, liberales y democráticos el espacio público es condición constitutiva de la política y del gobierno y está institucionalmente fundado en los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

con los agentes de la sociedad civil y política –en esquemas de gobernación más que de gobierno–; en tanto, el esquema administrativo integra formas de participación ciudadana y de ciudadanía activa y corresponsable con sus comunidades de vida o con grupos de consocios.

En esta visión intensamente pública de la AP<sup>25</sup>, las políticas públicas y los programas de gobierno incorporan total o parcialmente “el ciclo de la participación ciudadana”: información-consulta-asociación-delegación-evaluación-control, que no consiste sólo en la deliberación pública de los ciudadanos sino en su acción pública. La participación no se agota sólo en el título de los ciudadanos a exigir ser informados y consultados sobre las decisiones/resultados del gobierno, sobre el estado que guardan sus comunidades de vida y sobre los asuntos públicos de trascendencia colectiva o a evaluar los resultados de la acción de gobierno, sino que se extiende a la posibilidad institucional de asociarse cooperativamente con el gobierno en la solución de determinados problemas o de ser autorizados y subsidiados (“empoderados”) por el gobierno para atenderlos por ellos mismos bajo formas de seguimiento y evaluación gubernamental. Esta interlocución permanente entre gobierno y sociedad a lo largo del proceso de la política pública y de su implementación administrativa, junto con formas asociadas y compartidas de abordaje de los problemas, construye, materializa y asegura formas de coordinación y acoplamiento entre el gobierno y grupos significativos de la sociedad y entre éstos mismos (por ejemplo, voluntarios haciéndose cargo de necesidades de sus consocios u organizaciones ciudadanas desarrollando capacidad cívica y/o productiva entre sus conciudadanos). Y estas nuevas formas de cumplimiento de funciones públicas y de prestación de servicios públicos tendrán como efecto originar vínculos y equilibrios aceptables en la convivencia y sobre todo compartir las visiones y la agenda de la comunidad política; en suma, gobernación de la sociedad.

Por otro lado, los movimientos que se orientan a restablecer la capacidad administrativa de la AP mediante la incorporación de formas organizacionales y métodos gerenciales postburocráticos, relacionados con la dirección estratégica y la administración de calidad –y hoy hasta mediante el *e-government* (el gobierno electrónico/digital, la teleadministración), a la manera del *e-bussines*–, también constituyen a la AP en factor de gobernación, por ser una actividad que implica y fomenta la coordinación social.

La dirección estratégica, al recuperar particularmente la importancia del entorno del gobierno y destacar que el manejo del entorno es condición

<sup>25</sup> Ver Uvalle, R. “Los espacios del hombre: el contenido público de la administración estatal”, en *Trayectorias*, Año II, N° 2, enero-abril de 2000, Universidad Autónoma de Nuevo León; y Aguilar Villanueva, L. F. “La administración pública y el público ciudadano”, en *Revista del Senado de la República*, Vol. 3, N° 6, enero-marzo de 1997.

indispensable para la coordinación/conducción de la sociedad hacia sus fines preferidos y para su posicionamiento exitoso en los frentes/campos deseados, destaca entre otras cosas que son los ciudadanos con sus múltiples comportamientos los agentes principales del entorno político-administrativo y los que determinan la orientación y velocidad de sus tendencias, que las capacidades varias de los ciudadanos representan oportunidades para la gobernación y que sus incapacidades de todo tipo –las cuales terminarán por manifestarse en conflictos de vario alcance– representan amenazas y riesgos para la gobernación social. Ahora bien, esta visión estratégica del gobierno y la AP, que se distingue por buscar la coordinación/equilibrio entre el Interno de la organización administrativa y el Entorno de la dinámica social y que hace de esa coordinación/equilibrio el factor determinante para realizar los fines preferidos de una sociedad o de sus grupos sociales, obliga naturalmente a impulsar formas variadas de relacionamiento y coordinación del gobierno con la sociedad mediante la contención de/negociación con adversarios, la consolidación de acuerdos con aliados y la complementación de los recursos y capacidades del sector público con los del privado y del tercer sector para aprovechar las oportunidades del entorno y contener sus amenazas y riesgos, con el propósito último de realizar los fines de la sociedad y afianzar o incrementar su posicionamiento; es decir, gobernación pura.

Por otro lado, la gerencia de calidad –al recuperar la importancia de la satisfacción de los requerimientos y expectativas del cliente/usuario, articular la satisfacción/lealtad del cliente externo con la satisfacción/lealtad del cliente interno (el personal de la organización), hacer de esta vinculación y acoplamiento entre ciudadano y personal la condición indispensable para la creación de valor para el usuario o para armar la cadena de valor y al favorecer, para ajustarse a las necesidades del usuario, la organización por procesos, grupos multifuncionales y esquemas descentralizados más que por departamentos funcionales independientes, jerarquías centralizadoras y excesiva división del trabajo– significa claramente un quiebre con la tradicional organización burocrática y, sobre todo, representa una acción de gobernación en tanto induce formas sociales de coordinación, complementación, corresponsabilidad y compartición de objetivos, instrumentos y normas.

En la organización administrativa burocrática los ciudadanos/usuarios de los servicios públicos, fuera de explicitar su demanda y batallar para colocarla en la agenda del gobierno, no determinaban ni los servicios ni los atributos del servicio ni especificaban los estándares de su prestación, los cuales eran decididos por sus productores o prestadores gubernamentales que eran independientes de los usuarios e incuestionables en sus decisiones. Sin embargo, las cosas comienzan a cambiar. En determinadas sociedades o

circunstancias sociales, así como se ha dejado atrás la producción/consumo de masa (en serie) y se ha avanzado hacia una sociedad postindustrial de demandas diferenciadas y hasta personalizadas de bienes y servicios, así también se avanza hoy hacia una era postburocrática que se distingue por la diferenciación política de la sociedad, por la diversidad de las expectativas y demandas de los segmentos ciudadanos y por la diferente apreciación que tienen los sectores y las localidades sobre la importancia/prioridad de ciertos servicios públicos o sobre los atributos que integran el servicio. Por consiguiente, resulta crucial para la legitimidad de los gobiernos establecer vínculos de comunicación con ellos para conocer sus necesidades y expectativas de los servicios y la percepción que tienen de los servicios recibidos, con el fin de mejorar desde el diseño del servicio hasta los estándares de su prestación.

En efecto, así como las corporaciones privadas subsisten en la competencia de mercado en la medida que acoplan diseño, producción y servicio a las demandas diferenciadas de sus clientes y buscan satisfacer o superar sus expectativas, así también los gobiernos podrán mantener su legitimidad social y asegurar su permanencia en medio de la competencia y pluralidad política a condición de que corten a la medida de sus ciudadanos (de segmentos de ciudadanos) sus servicios y respondan apropiadamente a sus expectativas y requerimientos. El signo de los tiempos en las corporaciones como en los gobiernos es que los productores de los bienes y los prestadores de los servicios se acercan de nuevo a sus consumidores/usuarios, sintonizan y coordinan con ellos su acción y procuran mantener una estrecha y directa comunicación con ellos. Visto desde el otro extremo, el consumidor interviene crecientemente en el diseño de los productos, en los procesos productivos del proveedor del bien o servicio, en las modalidades de su provisión y en los servicios posteriores, condicionándolos en función de sus propias necesidades y utilidades. El *consumer*, consumidor, se vuelve *prosumer*, productor de su consumo. Y esto que ocurre en el sector privado desde hace años comienza a desarrollarse velozmente en el sector público ante ciudadanos cada vez más interesados en el provecho de sus contribuciones fiscales o más exigentes de que los productos gubernamentales satisfagan las funciones y utilidades que ellos esperan para sí mismos como personas, organizaciones o vecindarios.

Esta articulación/coordinación entre funcionario y ciudadano (proveedor y usuario) hoy se realiza a través de múltiples medidas de comunicación e información de los gobiernos para conocer las expectativas y percepciones del servicio (encuestas, entrevistas, grupos de enfoque, medios para opiniones y quejas, etc., que se facilitan con los sistemas actuales de tecnología de información que son la base del llamado *e-government*) y culminan con el establecimiento de los estándares de servicio que los ciudadanos deben esperar

y exigir de los prestadores gubernamentales. Han surgido así en muchos países de la OCDE las llamadas “Cartas de Ciudadanos” o “Cartas de Servicios Públicos”, que hacen público a los ciudadanos los requisitos y obligaciones que debe cumplir el ciudadano para tener acceso al servicio y las especificaciones normativas (estándares) que deben cumplir los servidores públicos al prestarlo<sup>26</sup>. De nuevo, esta forma de ajuste entre acción de gobierno y expectativa del ciudadano contribuye a la coordinación y regulación de la sociedad.

## A manera de conclusión

La gestión estratégica, la gestión de calidad (con o sin reingeniería) y la gestión del conocimiento, que junto con la gestión de eficiencia económica o del desempeño configuran los elementos fuertes de la NGP, deben ser considerados métodos y técnicas valiosísimos de alta dirección y administración y deben ser instrumentados profesionalmente y sin titubeos en la AP, aunque con las necesarias adaptaciones al sector público. No considero razonables las resistencias o reticencias que tratan de impedir su plena implantación en los gobiernos. Y considero que los métodos, técnicas y diseños organizacionales de la NGP pueden ser formalmente institucionalizados en leyes orgánicas de la AP y estandarizados en esquemas gerenciales y operativos.

El defecto de la NGP consiste en que ha argumentado/justificado su empleo con relación a precisos valores administrativos, particularmente a los valores de las *E's* (con algo de calidad y visión estratégica), a los valores “sigma”<sup>27</sup>, pero no se ha argumentado con referencia a una teoría mayor de la AP y, por consiguiente, con referencia a una teoría del gobierno y, particularmente, del gobierno en condiciones de república democrática, sociedad plural y abierta y economía globalizada y nueva. Considero que esta teoría del gobierno es la de la gobernación/gobernanza, que intenté esbozar y desarrollar. En el enfoque

---

<sup>26</sup> Para conocer más de cerca este punto, es de gran utilidad el libro *Responsive Government: Service Quality Initiatives*, OCDE, 1996.

<sup>27</sup> En la apreciación de Hood, Ch. (“A Public Management for all Seasons?”, en *Public Administration*, N° 69, 1991) y de Hood Ch. y M. Jackson (*La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997), los valores administrativos de la NGP corresponden al grupo “sigma” que ponen el acento en la eficacia/eficiencia del desempeño más que en la imparcialidad y la honestidad de la actuación pública (grupo “theta”) o en la flexibilidad de respuesta frente a las contingencias (grupo “lambda”). El énfasis que la NGP pone en las *E's* administrativas representaron todo un giro en la tradición y organización administrativa mexicana y ha sido defensivamente calificado no sin razón como una visión unilateralmente tecnocrática o economicista de la AP.

alternativo de la gobernación, la AP aparece como un factor decisivo de la misma y obtiene un rango teórico y profesional mayor que incorpora las tesis de la economía pública y las finanzas públicas, pero que se mueve decididamente en sentido diverso al enfoque de finanzas públicas, el dominante hasta hoy (y por cierto socorrido por algunas corrientes neogerencialistas), que subordinó a la AP como disciplina y profesión y le otorgó un rango inferior y condicionado. En el fondo, el enfoque de la gobernación intenta relacionar de nuevo a la AP con la política y la ciencia política, subordinando sin desprestigiar a la teoría económica con todo su apantallante arsenal neoinstitucionalista y neodecisional de elección pública, costos de transacción, asimetrías de información y relación incierta de agente-principal.

Considero asimismo que los supuestos, métodos y tecnologías de la NGP adquieren un sentido más profundo en esta visión mayor de la gobernación, pues muestran ser dispositivos gubernativos mediante los cuales se fomenta y consolida la coordinación social, que es la condición requerida tanto para la regulación como para la conducción de la sociedad, es decir, para que la sociedad mantenga su integración y equilibrio y para que realice los objetivos que considera de beneficio general y cruciales para su viabilidad en el futuro.

## Resumen

El propósito de este artículo es contribuir a la descripción y análisis sobre los perfiles que la gobernación (G) y la administración pública (AP) han ido adquiriendo en los últimos años y que adquirirán seguramente en las próximas décadas en México, al ejercerse previsiblemente en condiciones más firmes de republicanismo democrático y federal y en condiciones de economía global y nueva economía. La perspectiva de las consideraciones aquí desarrolladas será más

administrativa que política, pero serán desarrolladas desde un concepto de AP como componente intrínseco de la G, distante de toda forma exasperada de dicotomía o separación entre administración y política. Específicamente, se ofrecerá una consideración teórica sobre la gobernación en condiciones de sociedad plural y política republicana democrática y de ella se desprenderá una propuesta teórica sobre la organización y funcionamiento de la AP.

## Palabras Clave

gobernación – administración pública – gobernabilidad – Nueva Gestión Pública – ciudadano