LA NUEVA GOBERNACIÓN

LUIS F. AGUILAR

La dinámica de la transición mexicana, acabada o en proceso, ha justificado que el tema de la "gobernabilidad" se mantenga actual en el contexto académico y político nacional. Pues la transición política mexicana, al igual que la reestructuración del modelo administrativo del sector público, es parte, incluso, de un cambio teórico conceptual que debe hacer el gobierno; o dicho de otra forma, del nuevo papel que debe asumir el gobierno ante la transición. La nueva gerencia pública es parte de este cambio de visión, en donde la gobernación (no la gobernabilidad) está enfocada a mejorar la gestión pública, basándose en un renovado papel de los actores políticos, sociales y económicos.

En los años ochenta y noventa comenzó a desarrollarse en la teoría política y en la opinión pública ilustrada la distinción entre gobernación (*governance*) y gobierno, que tenía el propósito de describir y superar la situación problemática que las sociedades experimentaban debido a que la acción de éste era incapaz o insuficiente para resolver sus necesidades, ampliar sus oportunidades, prevenir riesgos destructivos y conducir a las metas socialmente valoradas: para gobernar.

Fueron varios los factores invocados para explicar por qué el gobierno perdía capacidad de conducción, hasta que la crisis fiscal y administrativa de los estados sociales asistenciales (*welfare*), de bienestar o desarrolladores (como en los casos latinoamericanos), obligó a introducir reformas políticas y administrativas de fondo, evidenció las limitaciones gubernativas y fue la ocasión de plantearse el problema de si para gobernar a una sociedad bastaba el gobierno, con su sola acción. La simple duda metódica acerca de su capacidad rectora representaba un sacudimiento de la teoría política establecida y de la percepción social convencional, que siempre habían considerado como axiomática la equivalencia entre la acción del gobierno y la dirección de la sociedad, su conducción. En la perspectiva de la ciencia y la cultura política tradicional la tarea exclusiva y distintiva del gobierno consistía en gobernar a la sociedad. El gobierno era sin más el sujeto de la gobernación de la sociedad. Los demás actores sociales eran simplemente objeto de la acción gubernamental, los gobernados por definición.

En el primer apartado de este apunte preliminar formularé brevemente la génesis de la distinción, para pasar luego a un segundo apartado en el que trataré de ofrecer la definición de la nueva gobernación, que retoma (no repite) selectivamente algunas tesis de la producción mundial sobre el tema. En un tercer momento, enunciaré las principales características de la llamada "nueva gestión pública", pero en conexión con las tesis de la "nueva gobernación".

DE LA INGOBERNABILIDAD A LA INGOBERNACIÓN

La primera llamada de atención a la pérdida de capacidad de regencia del gobierno fue descrita con el término de *ingobernabilidad*, (*ingovernability, unregierbarkeit*), cuya denotación fue elaborada y comprendida en el mayor marco teórico de la *crisis* de la sociedad capitalista y / o del Estado social. El enfoque de la crisis había sido reelaborado y revitalizado en los años setenta y ochenta con los trabajos neomarxistas de J. Habermas y K. Offe[1], entre otros, que mostraban cómo la proclividad in-

1 Me refiero principalmente al libro de J. Habermas, *Problemas de legitimación del capitalismo tardío* (1973) y a los artículos de K. Offe, "Crisis de la gestión de la crisis" (1973), "Ingobernabilidad: el renacimiento de las teorías conservadoras de la crisis" (1979). Cercano a esta literatura y leído en nuestro medio es el libro de James O'Connor, *La crisis fiscal del Estado* (1973). Otros libros producidos en ambiente teórico de crisis fueron el de Juan Linz, *Crisis, colapso y reequilibrio* (1978), que representa el ensayo teórico de la conocida colección *El colapso de los regíme-*

herente o estructural de la sociedad capitalista al conflicto y a la crisis, había sido neutralizada por la aparición de los Estados sociales a comienzos del siglo XX, que habían reconocido derechos sociales a sus ciudadanos y habían introducido políticas públicas de bienestar, desarrollo y seguridad social. En su enfoque, la ingobernabilidad intrínseca de la sociedad capitalista, que era consecuencia estructural del intercambio desigual entre capital y trabajo, tomaba la forma de conflictos permanentes y crecientes entre las clases (sectores de) que ocasionaban inestabilidad política y decaimientos económicos, pero que no llegaban a desencadenar la pronosticada crisis social terminal del sistema capitalista. La neutralización, que no eliminación, de la crisis se debía a que los gobiernos del Estado social habían acreditado, a lo largo del siglo XX, capacidad de conducir y coordinar a su sociedad mediante múltiples acciones de arbitraje y conciliación de conflictos, solución de problemas y promoción de condiciones de bienestar y seguridad social para las capas sociales asalariadas, desfavorecidas o atrasadas.

Sin embargo, los Estados sociales, a partir de la segunda mitad de los años setenta, comenzaban a dar señales de vulnerabilidad y desarrollaban tendencias de crisis. Sus problemas de legitimación valorativa y política, que en gran medida se explicaban porque la hacienda y la administración pública habían dejado de responder con la cobertura y calidad deseada a la demanda social en ascenso por bienes, servicios y oportunidades,[2] eran señales que vaticinaban la crisis de la sociedad capitalista industrializada en forma de Estado social. El factor estatal que había controlado la crisis, al entrar a su vez en crisis, provocaría el eventual-probable-previsible-inminente colapso, aunque éste era explicado con argumentos que superaban el típico enfoque economicista de la interpretación marxista tradicional y destacaban más bien los límites reales de los principios y valoraciones que sustentaban la legitimidad / cultura política de los Estados sociales.

También, en gran medida, la atención a la capacidad menguante de gobernar del gobierno, provino de sectores no afines al marxismo, cuyas preocupaciones sobre el futuro y la viabilidad de las democracias de las economías industrializadas de los estados sociales del bienestar alcanzaron su manifiesto mundial en el influyente libro *La crisis de la democracia: reporte sobre la gobernabilidad de las democracias a la Comisión Trilateral* (1975) , obra de M. Crozier, S. Huntington y S. Watanuki, en que aparece por primera vez el concepto de la "sobrecarga", que logrará difusión mundial y que será la base para justificar 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 que se abre entre las demandas sociales y la capacidad de respuesta estatal, debida, en gran medida, al modo de gobernar (obligado, preferido o establecido) de los Estados sociales en contextos de democracias pluralistas y activas. La demanda social por bienes, servicios y oportunidades, estimulada por los activismos de los partidos políticos y por la expansión democrática de la participación ciudadana, llega a alcanzar tal magnitud e intensidad, que supera la cantidad disponible de recursos públicos y la autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta. El efecto neto es un gobierno rebasado, sujeto a una inmanejable presión fiscal, administrativa y finalmente política. Persistir en ajustar la acción del gobierno a la dinámica de la demanda, con el propósito de asegurar la legitimidad política o no perderla, tendrá previsiblemente como efecto debilitar las finanzas públicas, distorsionar la economía nacional (inflacionar con estancamiento, "estanflación") y desestabilizar el régimen democrático. En el medio latinoamericano, el "populismo" o modo populista de gobernar fue la expresión del debilitamiento y colapso de la hacienda pública de los Estados sociales desarrolladores, debido a la utilización desmedida del gasto social para dar respuesta a la demanda social y asegurar así legitimidad y viabilidad política de los gobiernos en turno, autoritarios o no. La propuesta para controlar o revertir la propensión de la democracia social a la crisis (= a la propensión a la crisis del modo democrático de gobernar en los Estados sociales) será lógicamente la que trata de disminuir la demanda social e incrementar la oferta o la capacidad de oferta de los gobiernos democráticos mediante varios instrumentos de reforma-política hacendaria, económica y administrativa. En la práctica, las medidas consistirán en severas políticas de ajuste que disminuirán drásticamente los egresos públicos y buscarán incrementar sus ingresos, así como medidas que sustituirán, con la dinámica de los mercados, las actividades de bienestar, se-

nes democráticos (1978), que incluyó estudios de casos de América Latina, y el libro de Samuel Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio,* 1968.

2 En el debate sobre la legitimación del Estado social, las críticas mayores o radicales tuvieron que ver con la injusticia o desigualdad intrínseca de la sociedad industrial, si en condiciones de Estado social, debido a la estructura capitalista de su producción y distribución de riqueza, la cual había sido neutralizada pero no removida. En nuestros países el cuestionamiento de fondo, además de señalar con las mismas razones la distorsión del modelo capitalista de desarrollo, se extendió al señalamiento de la naturaleza estructuralmente desigual de los intercambios entre el centro y la periferia. El debate se agudizó, obviamente, a consecuencia de la confrontación que sostenía y escalaba la "guerra fría".

guridad y desarrollo social que corrían a cargo del Estado. También aquí se introduce por primera vez el planteamiento de la gobernabilidad / ingobernabilidad de las democracias, y cuyas tesis enmarcarán, en gran medida, el debate posterior sobre la gobernabilidad. En sentido contrapuesto, el auge intelectual del concepto de crisis (económica, política, administrativa), debido a la ineficacia de los patrones de gobernación generalizados en los Estados sociales de la posguerra y de la guerra fría, 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, o mediante estudios de casos y comparaciones internacionales, mostraban que las economías estatizadas o colectivizantes, sea de los Estados sociales (*welfare*) democráticos o de los socialistas autoritarios, o de los socializantes desarrolladores (como en nuestros países latinoamericanos), condenaban a empresas y naciones a la decadencia productiva, a la crisis y al colapso. Son numerosos los autores y libros críticos de la economía neoclásica. Autor central de la sociología de la acción colectiva es M. Olson, con sus dos libros influyentes *Lógica de la acción colectiva* (1965) y *Auge y decadencia de las naciones* (1982), en los que se presentan varios argumentos y casos para demostrar que las administraciones de propósito colectivo e igualitario, democráticas o no, deterioran los activos sociales disponibles y desincentivan la producción de riqueza social, ocasionando múltiples costos y perversiones de ineficiencia económica y desrresponsabilización social que condenan firmas y naciones a la decadencia y a la crisis. La tesis de fondo, como es sabido, consiste en la afirmación de que la cooperación social es una opción injustificable e inviable en condiciones de distribución colectivizada o igualitarista de utilidades. En estas condiciones, el comportamiento económico racional (construido desde una premisa de individualismo metodológico o sustantivo), imposible de contrarrestar, consiste en ahorrarse los costos de participar en la producción de beneficios, si estos fueran repartidos de manera igual, independientemente de la contribución que los individuos hagan. El efecto es el parasitismo social, que se manifiesta en la "gorronería" (*freeriding*) o el "rentismo" (*rentseeking*), que trae como consecuencia erosionar la productividad de una organización o país, a la vez que impulsa patrones de distribución entre los miembros de una organización o nación más allá de los límites previsibles de la producción de riqueza.

La percepción mundial sobre las limitaciones en la conducción gubernamental tomó forma en México cuando, a golpe de agudos conflictos y crisis, comenzó a afirmarse, al comienzo de los años ochenta, que el tipo de Estado y/o gobierno y/o sistema político que se había tenido a lo largo del siglo XX no reunía las condiciones suficientes de legitimidad social ni los instrumentos económico-administrativos necesarios para conducir-desarrollar a su sociedad, por lo que la crisis estaba próxima. Discursivamente fue común afirmar que el modelo de desarrollo iniciado en el país en los años cuarenta (de industrialización interna, sustitutiva de importaciones, ISI, estatalmente sostenida y protegida) había entrado en crisis irreversible, de la misma manera como manifestaba su agotamiento y derrumbe inminente el sistema político posrrevolucionario del partido dominante (PRI), organizaciones sindicales y campesinas compulsivamente corporativizadas y política subordinada al poder presidencial, carente prácticamente de controles. Dicho de otro modo, el modelo de gobernación del país, que se caracterizaba por ser estricta y protagónicamente gubernamental (presidencialista), estaba agotado.

Democratización del régimen ("transición democrática") y liberalización de la economía ("cambio estructural de la economía") fueron entonces las estrategias que se consideraron idóneas para superar la crisis política y económica: "para reordenar y reactivar la gobernación del país" era necesario reencauzarlo hacia la estabilidad y el crecimiento y darle viabilidad en el futuro. Sin embargo, estas medidas anticrisis, durante su fase de implementación, debido a múltiples factores, pero particularmente a la persistencia de las prácticas autoritarias y clientelares (corrupción, discrecionalidad, parcialidad, ilegalidad…) que utilizaba el gobierno y la clase política en defensa del establecimiento, provocaron nuevas y más agudas crisis, como la electoral-política de 1988 y la fiscal-financiera de 1994-95, que obligaron, a su vez, a respuestas más profundas y urgentes de reforma electoral y ajuste fiscal para poder hacer frente a aquellas, evitar la descomposición del país y darle viabilidad en el futuro.

La advertencia sobre la posibilidad de la crisis y la ingobernabilidad probable en las democracias de los Estados sociales, en caso de que se mantuviera el mismo formato gubernamental(ista), se transformó prácticamente en crisis real en estos, a partir de la mitad de los años setenta. El punto de partida fueron las crisis de las socialdemocracias, las democracias cristianas y los laborismos europeos, esencialmente una *crisis fiscal* del Estado, una bancarrota, a la que había conducido el agudo déficit de la hacienda estatal, ocasionado por el prolongado desequilibrio estructural entre los ingresos y egresos de los gobiernos o, en otros países (como en nuestro caso), por el excesivo endeudamiento al que el gobierno tuvo que recurrir para estar en condiciones de responder todavía a la demanda social y preservar así algo de legitimidad y confianza social, o simplemente porque al Estado le resultaba prácticamente imposible elevar más el techo de los

impuestos a sus ciudadanos sin provocar recesión —la famosa estanflación de los años setenta—, desincentivando inversiones u ocasionando fuga de capitales hacia otras economías nacionales. Las crisis fueron tremendas, golpearon de lleno a la economía pública y, de paso, a las economías nacionales: en la historia mexicana, 1976, 1982, 1987, 1994-95 representan las fechas del calendario de la crisis fiscal del Estado, en las que quedó en claro que el plazo que la sociedad mexicana se había dado, desde los años treinta, para resolver sus necesidades y realizar sus objetivos de vida asociada, plazo que otorgaba al gobierno (presidencial) el máximo poder de decisión, conducción y control nacional, se había vuelto improductivo y contraproducente, pues el gobierno mostraba incompetencia política, financiera y administrativa para conducir al país hacia las metas deseadas y constitucionalmente reconocidas y sí, en cambio, por efecto de sus acciones se mostraba como un factor de costo, riesgo y daño social. En gran medida, el resurgimiento de la democracia en México y la transición democrática fueron la respuesta política de los sectores sociales para revertir la propensión del ejecutivo presidencial al error decisorio y la consecuente capacidad de daño social. Por ende, no es casual que los intelectuales y políticos hayan concebido la transición democrática mexicana en el marco conceptual y político popperiano de "cómo liberarse pacíficamente de gobernantes incompetentes y nocivos". Obviamente están hoy a la vista, después de la alternancia, las limitaciones y parcialidades de haber privilegiado el amputado planteamiento democrático de Popper.

La crisis cumplía el vaticinio de la ingobernabilidad y ponía de manifiesto la *ingobernación*, el hecho de que el gobierno ya no gobernaba a su sociedad.[3] Durante la crisis, el gobierno mostraba que era insuficiente para dar respuesta a las demandas, proyectos y necesidades de los sectores sociales y para suministrar las condiciones de vida deseadas. Más aún, por los resultados de la acción gubernamental, la crisis exhibía cómo aumentaban, daños, costos, desorden, decadencia, que, a su vez, provocaban conflictos, delincuencia, desapego a las identidades sociales, empobrecimiento, exclusión, discriminación, con el efecto terminal de desunir, atrasar, dejar a la deriva a la sociedad o provocar la deserción de numerosos de sus miembros. Con la crisis, el gobierno mostraba su incompetencia financiera, administrativa, regulatoria y política o, lo que es lo mismo, su incapacidad de dirigir, de gobernar.

Comenzó entonces a emerger y tomar forma el concepto de *gobernación*, que recogía y ordenaba la percepción social de que indudablemente necesitaba la dirección y coordinación gubernamental —o simplemente dirección, entendida a la par como orientación y coordinación— para alcanzar objetivos de valor para la convivencia, pero también, por lo socialmente registrado y padecido, que el actuar del gobierno, por sí solo y/o por el patrón de comportamiento que acostumbraba a seguir, era *incapaz o inepto* para dirigir ordenadamente a la sociedad hacia objetivos sociales de valor, o era el factor o facilitador de desgobierno social, tal como quedaba evidenciado: 1) en la crisis fiscal-administrativa-política-regulatoria, que arrojaba efectos nocivos para la viabilidad y bienestar del conjunto social y, particularmente, para los sectores productivos clave y los sectores sociales vulnerables; 2) en la brecha que antes y durante la crisis se abría y agrandaba entre el actuar del gobierno y la agenda social (los proyectos, prioridades, asuntos que interesaban a la sociedad) y, de manera más decisiva; 3) en la conciencia cada vez más promovida o aceptada ("consenso neoliberal") de que la agenda social podía realizarse mejor sin formas exclusivamente gubernamentalistas (a manera de ejemplo, comenzó a considerarse que la prevención de riesgos (laborales o relativos al ciclo de vida) podía cumplirse mediante mecanismos de mercado, como contratos de seguros de vida y fondos de pensión manejados por aseguradoras, o que el derecho de acceso a servicios de salud podía cumplirse sin la necesidad de un ingente universo de instituciones estatales de salud y mediante contratos de servicios médicos privados o seguros de gastos médicos mayores. Asimismo, empezó a afirmarse la idea de que muchos problemas de vecindarios y comunidades podían resolverse de manera más eficaz mediante formas de autoorganización o mediante el trabajo de ONG o mediante el apuntalamiento de instituciones sociales con problemas (familia) y el fomento de asociaciones u "organizaciones intermedias" (= capital social), cuyos aportes a la estabilidad y prosperidad social habían sido menospreciados o marginados por la presencia de los programas y burocracias gubernamentales de un Estado social tan interventor como frecuentemente paternalista) o mediante formas de asociación y cooperación entre el sector público-privado y social, o bien que la agenda social podía ser realizada sin necesidad del actuar (directo) / intervención directa del gobierno.

El concepto naciente de gobernación contenía, de manera más o menos explícita y argumentada, el enunciado de que los objetivos generales de

3 Decir eufemísticamente que el gobierno ya no gobernaba apropiada o suficientemente es un matiz que, en el fondo, reconoce que había dejado de gobernar o había perdido esta capacidad en el doble sentido (cuando menos) de construir su orientación hacia específicos objetivos decisivos y de coordinarla para realizarlos.

la sociedad, para ser precisados, compartidos y realizados, requerían de "más actores que el gobierno y más lógicas-modos de acción" que el simple actuar del gobierno (caracterizado por leyes y coacción, imposición fiscal, servicios públicos, información…). Por consiguiente, dada la necesidad y/o la urgencia de que participaran o intervinieran otros actores con lógicas de acción diferentes a la gubernamental —empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento…— en la definición de los objetivos de la vida asociada y en la del proceso para llevarla a cabo, el concepto sirvió para describir o para justificar la aparición de nuevas formas de asociación y coordinación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales en la gobernación y administración de la vida asociada, en lugar de las acostumbradas formas protagónicas y unilaterales de mando y control gubernamental. También, el concepto sirvió para describir o justificar que el mismo gobierno aceptara y comenzara a institucionalizar que las organizaciones privadas y sociales se hicieran cargo por sí mismas de resolver problemas, atender necesidades, prestar servicios y generar oportunidades, actividades que se consideraban públicas y que, por ser tales, conforme a la noción tradicional de lo público, estaban directamente a cargo del gobierno. La primera manifestación de la intervención de la sociedad económica y civil en la acción del gobierno tuvo lugar en el marco de las políticas de ajuste del consenso neoliberal para superar la crisis fiscal. Fue la *privatización*, en su doble sentido de a) transferencia de derechos de propiedad del sector público al privado (venta de empresas y activos del Estado) y b) contratación de empresas privadas lucrativas para la provisión de determinados bienes y la prestación de determinados servicios (*outsourcing, contracting out)*. Posteriormente, en continuidad y discontinuidad con el consenso neoliberal, vinculada a la resurrección de la sociedad civil y al resurgimiento del republicanismo, comenzó a afirmarse la idea de "lo público" como una realidad-espacio de interlocución entre los ciudadanos y entre estos y los poderes públicos, en el que se identifican los asuntos públicos, se definen las políticas públicas y se juzga el desempeño del gobierno. Por consiguiente, el ámbito público comenzó a dejar de ser, sin más, equivalente a "lo gubernamental" y se fue afirmando, tanto en la teoría como en la práctica, la posibilidad legítima de que los ciudadanos organizados se hicieran cargo de la prestación de ciertos servicios públicos (particularmente en el campo social) mediante formas de asociación con el gobierno o mediante formas de delegación-autorización ("empoderamiento") del gobierno a las organizaciones.

La *gobernación* (*governance*)[4] se construyó entonces como "un concepto distinto del mero actuar del gobierno".[5] Algunos, los más, pensaban que la gobernación de una sociedad era resultado del actuar del gobierno en conjunción necesaria con el de los agentes del mercado y de la sociedad civil, los cuales complementaban las insuficiencias del actuar gubernamental. Otros, los menos, pero beligerantes, pensaron polémicamente la gobernación como algo no sólo distinto del actuar del gobierno, sino distante y contrario de él.[6] El corolario de la discusión fue que lo característico del gobernar, en las actuales condiciones sociales consiste obligadamente en "coordinarse con / coordinar a" otros actores, gubernamentalmente independientes y que poseen además recursos clave (poder, factores productivos, conocimiento, ascendiente moral…) para la gobernación de una sociedad. De todos modos, los que comenzaron a emplear y popularizar el concepto gobernación en sus investigaciones, o simplemente en sus discursos, querían explicar o justificar que el proceso de gobernar una sociedad no es o ha dejado de ser, o no puede ser, el mero actuar del gobierno.

La denotación del nuevo concepto comenzó entonces a estabilizarse y significar que la gobernación de una so-

4 Prefiero seguir usando el concepto de *gobernación*, que considero repleto de significación política y administrativa, si bien en el entendido de que se debe tomar distancia y revertir su concepción tradicional, plena de proclividades autoritarias y hasta de intervenciones policíacas represoras. De todos modos, en el año 2001, la Real Academia Española aceptó el término *gobernanza*, cuya denotación resumió sorpresiva, pero correctamente, el itinerario y resultados del debate teórico, a saber como: "la manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".

5 En la literatura anglosajona se distingue entre *government*, la institución responsable del gobierno de la república; *governing*, el gobernar entendido como la acción-ejercicio de gobernar del gobierno, y *governance*, proceso de gobernar o conducir a una sociedad, que implica más actores que el simple gobierno y más acciones que la simple acción de éste.

6 El concepto de gobernación, particularmente cuando es expresado como "nueva gobernación", presiona tanto la idea aceptada de que la acción de gobernar a una sociedad sea equivalente o se reduzca a la acción del gobierno y/o a la instancia – institución gobierno, como la idea convencional de que el gobernar se reduzca a acciones de mando y control, sin participación relevante de la sociedad en la definición de los objetivos sociales y sin espacio para otras formas de dirección de la sociedad menos verticales e impositivas.

ciedad implica más actividades y recursos que las acciones y los recursos del gobierno (por más numerosos que sean) y/o que para la dirección de una sociedad el mero actuar del gobierno es en el mejor de los casos insuficiente y/o que el gobierno, por sí solo, no está en condiciones de poder marcar unilateralmente un rumbo específico a su sociedad y decidir una forma determinada de organizar la acción colectiva, sin suscitar inconformidades o simulaciones. Este punto, en el que se subraya la insuficiencia gubernamental de gobernar a una sociedad, constituye la contribución esencial y singular del término tanto para la acción política como para la explicación politológica y representa, por ende, la valía o la inutilidad del concepto de gobernación / gobernanza.

A raíz de la crisis y, en íntima relación, de la exhibición del gobierno como factor de desgobierno, y el consecuente distanciamiento entre gobierno y sociedad, gobernación-gobernanza comenzó también a ser el concepto empleado para denotar el (re)surgimiento, la revalorización, la vindicación o la consolidación de formas sociales independientes de autoordenamiento, autorregulación y autogobierno social —de "autonomía social"— que, según teorizaciones o simplemente opiniones razonadas, tienen lugar: a) en el mercado, mediante las transacciones recíprocas de utilidades y los equilibrios entre oferta y demanda, entre valor y precio de los productos; b) en los comportamientos de comunicación, cooperación, solidaridad y compasión que se manifiestan en las multiformes organizaciones de la sociedad civil (desde los grupos naturales, como la familia, hasta las agrupaciones voluntarias de mutuo beneficio y de beneficio para terceros o de utilidad pública) y, recientemente, c) en la libre "conectividad", como la forma dominante de comunicación (virtual) entre personas y organizaciones, facilitada por las nuevas tecnologías de la información y comunicación (ICT), que se han ido convirtiendo, velozmente, en un recurso indispensable para el trabajo, la administración, la investigación y las aficiones de personas y grupos.

En consecuencia, gobernación, particularmente cuando se habla de "nueva gobernación", comenzó a significar el modo como la sociedad contemporánea definía sus objetivos de convivencia[7] y se coordinaba para lograrlos, con la característica distintiva de que se incluían y valoraban las formas de autogobierno social en razón de su real o supuesta productividad y utilidad (particular o hasta general), además de, o junto con, las formas de la regulación gubernamental, la cual solía ser cuestionada por su bajo rendimiento y altos costos (para no mencionar corrupciones y arbitrariedades). En este enfoque nuevo se recuperaba "el carácter social, colectivo (posgubernamental) del proceso de gobernación de una sociedad" y se le otorgaba a la acción intelectual, económica, política e intrasocial de la sociedad misma (= sociedades civil, económica y política) un papel necesario y productivo en la definición del sentido de dirección y de la forma de coordinación de un país o una comunidad política —en la gobernación—, sin que faltaran actitudes críticas de menosprecio o redimensionamiento de la otrora tan aclamada como unilateral acción todopoderosa y providencial del gobierno.

Por consiguiente, la orientación de la sociedad, y su modo de organizarse para el logro de sus objetivos, dejó rápidamente de ser entendida como un proceso definido únicamente por o desde el gobierno y comenzó aceleradamente a determinarse *con* el gobierno, reconociendo y aprovechando los poderosos dispositivos del gobierno (regulación y coacción legal, asignación de recursos, información, educación…) o, más radicalmente, hasta *sin* el gobierno, mediante múltiples iniciativas particulares que, por sus propósitos o por sus efectos, contribuían a la solución de problemas públicos desatendidos o empeorados: "Governance with government, governance without government". Los grupos y sectores sociales alcanzan sus objetivos de convivencia y se organizan más o menos apropiadamente con o sin el gobierno.

La noción de gobernación

Por gobernación se entiende, espontáneamente, el proceso mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. La noción actual de gobernación, expresada con la palabra *governance*, tiene viejos antecedentes en la literatura inglesa del siglo XVII, en Chaucer y Shakespeare, entendida como "modo o método de gestión" o en la ensayís-tica política francesa del siglo XVIII, en la que el término *gouvernance* destacaba las formas establecidas de interrelación entre los poderes públicos y los ciudadanos y, más particularmente, se utilizaba para resaltar el proyecto de instaurar un gobierno ilustrado que se distinguiera de las prácticas de los gobiernos absolutistas en razón de su atención y respeto a la acción de una sociedad civil que se acreditaba realmente como civil en sus comportamientos, aunque para otros significa(ba) simplemente la sede del gobierno, el espacio físico en que las autoridades y funcionarios de gobierno atienden a los ciudadanos. En la actualidad, tal concepto es producto de la inteligencia internacional, expresión de la franca lengua inglesa, enseguida utilizada y

7 Los objetivos sociales, que se definen con referencia a valores socialmente compartidos (por lo menos en su formulación general), son prácticamente solución de los problemas, necesidades y conflictos de la convivencia y/o ampliación de las oportunidades de vida buena.

refinada por los teóricos de la administración, los expertos en políticas públicas y los politólogos angloamericanos. La fecha de nacimiento del término y de su connotación está en el reporte del Banco Mundial (BM) de noviembre 1989: *El África subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable. Una perspectiva de largo plazo*, en el que se señaló que la incapacidad de gestión del gobierno constituía el origen del fracasado desarrollo de la África negra, por lo que se requería menos y mejor gobierno y que "una mejor gobernación (a better governance) requiere una reforma política" que debe incluir la afirmación del imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, la rendición de cuentas, la transparencia en las transacciones y construir o asegurar la capacidad de los gobiernos para gerenciar los recursos económicos y sociales mediante un diseño correcto y una implementación efectiva de las políticas económicas y de desarrollo social. El estudio africano se transformó después, audazmente, en otro estudio ambicioso del BM en el que se llegó a formular las relaciones que vinculan *governance and development* (1992). El término fue recogido por la Agencia para el Desarrollo de los países de Ultramar del gobierno británico (1993), que lo resignificó como "good governance". Posteriormente, lo incorporó a su lenguaje, análisis y recomendaciones la Comisión de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, otra organización mundial promotora de tal concepto, que enfatizaba en él el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana en el desarrollo, la democratización y una administración transparente, competente y responsable. También lo hizo suyo el PNUD, que fue pionero en la construcción, estabilización y difusión del mismo en el marco del "desarrollo sustentable". Conviene advertir, empero, que su primera utilización, primer intento de definición teórica y su popularización tuvieron lugar no en el sector público, sino en los años setenta y ochenta en el sector privado, con la expresión *corporate governance*. Con esta expresión se buscaba recuperar, reivindicar y reactivar la noción de que una empresa, particularmente la de gran tamaño y preponderancia en su sector de negocios, es una organización de propiedad común (accionistas) y que su buen funcionamiento es de interés común para muchos actores (*stakeholders*: empleados, clientes, proveedores, gobiernos, la misma comunidad...). Por consiguiente, las principales decisiones corporativas (tales como los montos y materias de las inversiones, los cálculos de retorno, las cotizaciones en mercados financieros, los planes de crecimiento de su participación en el mercado, la obtención y preservación de la ventaja competitiva, el crecimiento y la diferenciación de productos, la anticipación de futuros...) no podían ser una facultad exclusiva de los altos ejecutivos de la corporación, particularmente cuando éstos evidenciaban errores de decisión, deficiencias gerenciales o propensión a buscar propósitos personales. Hay que ver hoy los casos de las corporaciones estadounidenses globalizadas (Enron, Worldcom, Xerox, Johnson & Johnson...) cuyas formas y procesos de gobierno unilateral y jerárquico escaparon a cualquier control de sus propietarios, proveedores y clientes, exhibiendo las desviaciones de sus directivos y poniendo de manifiesto su enorme capacidad de daño. Se requería, entonces, participación y corresponsabilidad de los propietarios y hasta de los interesados (internos y externos) en el éxito de la empresa, así como formas varias de seguimiento y control del actuar de los altos ejecutivos empresariales. Crucial era la revisión y reforma de las reglas y procedimientos para la toma de decisiones que definían el modo de dirección (orientación y coordinación) de la corporación y, en consecuencia, el modo de actuar de sus altos directivos, con el fin de asegurar eficiencia, transparencia y otros valores de importancia para los interesados en la corporación. *Corporate governance* fue el concepto que denotaba la existencia o la necesidad-conveniencia de una situación en la que el conjunto de los actores interesados en el éxito de la corporación se corresponsabilizaran de la dirección de la misma y, por ello, existan o se produzcan reglas y procedimientos que definan clara e imperativamente los fines, modos y alcances de las decisiones de los altos ejecutivos, sus derechos, responsabilidades y obligaciones, las relaciones que deben mantener con el conjunto de los miembros de la corporación y los demás interesados en ella, así como los comportamientos específicos que deben observar los miembros e interesados en los asuntos relacionados con la dirección de la empresa. Pero, examinada a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, aceptación social suficiente de los mismos, orientación de la colectividad hacia la realización de los objetivos comunes y coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar o asegurar su realización. Por consiguiente, la gobernación implica preguntas y respuestas a preguntas tales como: cuáles han de ser los objetivos de la vida asociada, quién decide los objetivos, cómo se incentiva o induce la orientación del conjunto social hacia los objetivos (a la aceptación de esos objetivos), cómo se define y lleva a cabo la división social del trabajo y del mando (distribución de autoridad), y la coordinación para que una sociedad esté en condiciones de realizar efectivamente los objetivos...

Por gobernación se entiende entonces "el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —básicos y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos". El proceso genera (y/o consiste en, se fundamenta en) *principios*, *normas*, *procedimientos*, *prácticas* para decidir colectivamente sobre las metas comunes de la convivencia y para realizar coordinadamente

los objetivos decididos, que dan origen a un modo o patrón peculiar de gobernación o gobierno y que, más en profundidad, generan un *arreglo-orden* (instituciones–régimen), aceptado mayoritariamente, relativamente estable y duradero, que establece, integra y regula las actividades de definición y efectuación de los objetivos sociales (= formación de la agenda pública o de gobierno) y las normaliza. La gobernación es, en este sentido, un proceso de dirección de la sociedad, cuyo despliegue de actividades está regulado por un orden normativo, que incluye desde principios valorativos de la convivencia humana y normas jurídicas de comportamiento hasta normas técnicas de efectuación de objetivos y procedimientos directivos y operativos. Por muchos motivos, particularmente de racionalidad operativa y orden práctico,[8] la gobernación genera (cuenta con) una "instancia de gobierno",[9] cuya función y encargo especializado consiste en asegurar el sentido de dirección (orientación) de la sociedad y sostener la coordinación del diferenciado conjunto social mediante normas legales, normas técnicas y patrones de dirección-gerencia.

La importancia que algunos actores sociales tienen sobre otros en la definición de los objetivos sociales, y en el modo de su realización, depende de la configuración o estructura que tienen "las relaciones sociales fundamentales" (propiedad, producción, poder, conocimiento...) en un determinado tiempo de la sociedad. Asimismo, la importancia y hasta dominio que en el proceso de gobernación puede alcanzar la instancia de gobierno sobre los demás actores sociales depende de "las relaciones entre Estado y sociedad" (o, más precisamente, entre los poderes públicos y las organizaciones sociales), que se han históricamente configurado y estabilizado. El punto de las relaciones entre gobierno y sociedad es algo que resalta específicamente el concepto de gobernación.

En las condiciones en las que se supone, o es real, que los actores sociales son relativamente incompetentes y/o inmoderados (sin capacidad de autorregulación y autoproducción) y/o conflictivos en sus relaciones de comunicación e intercambio, es lógico que el proceso de gobernación de la sociedad haya tenido que configurarse como un proceso necesariamente dominado por la instancia de gobierno, y que ésta se haya constituido necesariamente en el actor principal e independiente de la orientación y la coordinación social. Es también lógico que, en estas condiciones sociales de desgobierno, la gobernación de la sociedad haya además tenido que ejercerse de modo vertical, jerarquizado, centralizado y operar mediante dispositivos de mando y control. En las condiciones de sociedad débil, a punto de disociarse por su conflictividad e incapacidad, ha sido natural que la gobernación sea equivalente a la acción del mismo gobierno, al ejercicio de gobernar, y que además este se lleve a cabo mediante formas de mando y control de los ciudadanos, sin abrir espacios relevantes para la participación y la responsabilización ciudadana. Gobernación y ejercicio de gobierno, son entendidos y experimentados como sinónimos. La primera es una acción necesaria y exclusiva del gobierno en aquellas condiciones en las que los actores sociales, la sociedad, representen sólo desgobierno (descoordinación), sean simplemente fuente de problemas y no parte de la solución, objetos y no sujetos de (auto)gobierno.

En cambio, en aquellas condiciones sociales, como las contemporáneas de algunas sociedades (o de algunos sectores de población de nuestra sociedad), en las que es notoria y creciente la diferenciación, independencia, autonomía (autocontrol), información, capacidad-competencia y hasta relativa autosuficiencia de gran parte de sus actores (políticos, económicos, intelectuales...) en varios asuntos, (en gran medida, en nuestro país, la independencia de los actores políticos y civiles es causa y efecto de las actividades realizadas para revalorizar el estado de derecho, que implicó movilizaciones reivindicadoras de derechos humanos, igualdad de trato, equidad de género, imparcialidad de los órganos de justicia... Es asimismo causa y efecto de las actividades emprendidas para democratizar el régimen–sistema político, que conllevó movilizaciones contra la corporativización forzada de las organizaciones sociales, la afiliación compulsiva al partido oficial, la ausencia de controles del Poder Ejecutivo, la manipulación del voto, así como movilizaciones a favor de la independencia de los órganos de autoridad electoral, la libertad de opinión y prensa, la pluralidad de partidos políticos... Por su parte, la independencia de los actores económicos se relaciona con los movimientos políticos y civiles anteriores, pero también, o sobre todo, con los hechos recientes de la liberalización de la economía, el reflujo del proteccionismo y de la intervención estatal en el mundo de los negocios, la globaliza-

8 Los motivos predominantemente prácticos de tener una instancia de gobierno, especializada para llevar a cabo la tarea de conducción-coordinación social, se han con frecuencia transfigurado en teorizaciones religiosas, morales, jurídicas o politológicas que otorgan rango trascendente al gobierno por encima de la sociedad. La modernidad política y social, desde su fundación, está llena de concepciones apoteósicas del Estado o del gobierno, algo que posiblemente será revisado y redimensionado a lo largo del siglo XXI, sin dejar de reconocer la necesidad de Estado, de leyes y poderes generales, para la convivencia y sobrevivencia social.

9 Esta instancia es cambiante, puede ser formal o informal, personal o colegiada, representativa o delegada, soberana o controlada...

ción productiva, comercial y financiera) y en las que además los problemas de la convivencia se distinguen por su mayor complejidad y escala,[10] ha sido natural que se reclamen y aparezcan nuevas formas de decisión y coordinación social para definir los fines deseados de la vida asociada y llevarlos a efecto, que son distintas a las tradicionales del predominio y la unilateralidad gubernamental.

Estas dos circunstancias (mayor autonomía de los actores sociales y mayor complejidad de los problemas públicos), combinadas con el hecho registrado de que los gobiernos han mostrado en circunstancias específicas ser agentes de desgobierno (desprovistos de la capacidad para orientar y coordinar a sus comunidades), han llevado, de gana o por fuerza, a modificar el proceso de gobernación de las sociedades contemporáneas. Así, han aparecido nuevos principios, normas, procedimientos y prácticas de interlocución, decisión y coordinación entre los actores sociales y entre estos y la instancia de gobierno.[11] El nuevo modo de gobernar ha ido, entonces, tomando una forma más horizontal, descentralizada, dialógica, incluyente, transparente, abierta, dispuesta a incorporar múltiples maneras de deliberación-participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de su interés. En la práctica, el gobernar se realiza mediante numerosas formas de asociación y sinergia entre gobierno y sociedad (=empresas privadas, organizaciones sociales, centros de pensamiento), o mediante formas de facultación y responsabilización de otros actores sociales no gubernamentales. Y estas nuevas formas asociativas o delegativas de gobernar son empleadas sistemáticamente, tanto para atender los asuntos que se consideran importantes para sostener la orientación y la coordinación social, como para atender aquellos asuntos en los que el gobierno ha dejado de tener en sus manos los recursos clave de éxito, como el del crecimiento económico. En condiciones de sociedad fuerte (o de sectores sociales fuertes en áreas cruciales de oportunidad para su sociedad), en razón de su capacidad de autonomía, autoproducción y relativa autosuficiencia para atender numerosas exigencias de la vida personal y asociada, es notorio que los objetivos generales de la convivencia y las formas de coordinación ya no pueden ser establecidas unilateral o predominantemente por el gobierno y por el(los) partido(s) político(s) de su soporte. El campo de juego de la gobernación exitosa ha dejado de ubicarse sólo en el campo de la sociedad política y de las negociaciones entre los políticos y funcionarios profesionales. Por ejemplo, la realización y la misma factibilidad del objetivo crucial del crecimiento económico del país para fines de bienestar y seguridad social no podrá ser definida sólo por las necesidades, urgencias y convicciones de la clase política en el gobierno y de sus aliados políticos. A sus puntos de vista, intereses y propósitos habrá que sumar lo que quieran o no quieran hacer las organizaciones financieras y productivas del capital y del trabajo (incluyendo las firmas extranjeras y globales), las cuales ya no son, sin más, subordinables o forzables por el gobierno nacional, sino sujetos de negociación y entendimiento que actúan desde la perspectiva de sus intereses y propósitos. La coordinación del gobierno con esos actores cruciales, y el saber coordinarlos, restablece la perdida naturaleza social del proceso de gobernación, que terminó anquilosado y apocado al reducirse al inútilmente heroico actuar gubernamental en solitario. A su vez, la mayor complejidad y escala de los problemas de la convivencia (translocales, transnacionales, globales, interdependientes…) hacen ver que el gobierno es una entidad necesaria pero insuficiente para asegurar la solución de los problemas básicos y las nuevas necesidades de la vida en común y, que requiere, para cumplir con éxito sus tareas, abrirse y asociarse a más actores y recursos, a las empresas privadas y a las redes sociales, a otros gobiernos y organismos internacionales, así como introducir nuevas formas directivas y de gestión. Para el Banco Mundial, la gobernación consiste en: a) la forma del régimen político, las instituciones políticas, b) el ejercicio de la autoridad política y la administración de los recursos económicos y sociales de un país para su desarrollo, c) la capacidad del gobierno para diseñar, formular e implementar sus políticas y para cumplir sus funciones. Es en gran medida una definición de enfoque predominantemente gubernamentalista (ver *Governance and development*, World Bank, 1992). En cambio, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (*Reconceptualizing governance*, UNDP, 1997) y la OCDE (los resolutivos de la "Commision on

10 La complejidad de los problemas, entre otros factores, guarda relación directa con la mayor autonomía y capacidad de los actores sociales que, en mucho, es efecto de la creciente interacción e interdependencia de recursos que tiene lugar entre ellos.

11 En la realidad latinoamericana y mexicana estas nuevas formas de gobierno han ido tomando forma a partir de la democratización de los regímenes autoritarios, las políticas de ajuste fiscal de los gobiernos deficitarios y la liberación de los mercados, que han sido los macroprocesos que han alterado las relaciones entre gobierno y sociedad, y las ideas y expectativas sociales sobre el actuar gubernamental. La famosa "sociedad estadocéntrica" ha comenzado a descentrarse del eje estatal.

global governance", 1995) ponen el acento en que la gobernación consiste en un proceso que incluye la interacción-asociación entre el gobierno y los actores (económicos y no) de la sociedad civil, entre actores gubernamentales y no gubernamentales. Por ejemplo, para el PNUD la gobernación consiste en "el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante los cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias... 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" (p. 9). El PNUD habla pertinentemente de la gobernación como de un sistema (*governance system*). Parafraseando y superando la denotación del PNUD, por sistema quiero entender, más precisamente, una realidad que resulta de la multiplicidad e interdependencia de agentes que disponen y ponen en común recursos para definir el sentido de dirección de sus sociedades y para hacer que sus sociedades estén en condición de realizar los objetivos deseables para su sobrevivencia, convivencia y viabilidad / posicionamiento en el futuro. No hay futuro para una sociedad cuya imagen de futuro y la viabilidad de su futuro dependa exclusivamente del gobierno. El gobierno, como agente de la gobernación de su sociedad, es una reliquia del pasado, aunque tenga sus fundamentos en las grandiosas teorías políticas de la modernidad y en sus intocables gurúes.

La nueva gobernación es caracterizada de diversas maneras, según los argumentos y maneras de decir de sus teorizadores, pero es apropiadamente resumida con las siguientes características: a) implica un conjunto de instituciones y actores que se encuentran dentro y fuera del gobierno, b) reconoce que hoy son permeables e indistintas las fronteras y responsabilidades de lo público y lo privado para abordar los problemas económicos y sociales de una comunidad, c) reconoce la interdependencia (de poder, información, recursos) de las instituciones y los actores en la realización de sus objetivos, d) reconoce la existencia de redes sociales de actores autónomos que tienen capacidad de autogobierno en asuntos vitales para sus vidas y convivencia, y e) reconoce que se pueden realizar situaciones deseadas sin necesidad de la autoridad y mando del gobierno.[12]

Nueva gobernación y nueva gestión pública

La nueva gestión pública (NGP) es efecto, testimonio e instrumento de los cambios que ha provocado la nueva gobernación en la dimensión de la administración pública. NGP es, por un lado, el concepto que describe la "reorganización de la administración pública" que ha tenido lugar en los últimos años como resultado e instrumento de la obligada política de ajuste que se introdujo para superar la crisis fiscal y administrativa de los Estados y para restablecer duraderamente su equilibrio financiero; por el otro, es el concepto que describe la manera como los gobiernos se reorganizan y reforman sus operaciones para dar respuesta a los nuevos retos y riesgos de la configuración social y económica de las sociedades contemporáneas.

El ajuste, después de las crisis fiscales, al proponerse incrementar los ingresos y reducir los egresos públicos, introduciendo entre sus varias medidas las que aseguraran las ES (economía, eficacia, eficiencia) de la administración pública, tuvo como efecto modificar el rol dominante del gobierno y cambiar su estilo de actuar. Difícilmente se puede hacer más con menos, y mejor con los pesados y desordenados arreglos gubernamentales heredados. Por su parte, las actuales condiciones sociales (globalización, conectividad, emergencia de identidades locales y creciente autonomía, diferenciación, capacidades y recursos de ciertos sectores sociales...), con sus problemas y demandas de nuevo tipo, obligan al gobierno a tener un rol menos protagónico, menos de mando y control, y más de coordinador y catalizador de la actividad social, así como lo obligan a modificar su estilo de interlocución e interacción con los ciudadanos y con los sectores económicos y sociales, modificaciones todas que sacuden la acostumbrada estructura administrativa de los gobiernos y sus acostumbrados formatos directivos y procesos operativos, es decir, su estructura y gerencia burocrática.

La política de ajuste, en el terreno estricto de la administración pública, ocasionó el llamado "redimensionamiento" del Estado, cuyo propósito y efecto fue disminuir el ámbito de la intervención estatal y reducir el tamaño del aparato de gobierno (empresas, organismos, programas, personal) mediante recortes del gasto, desregulación, descentralización de funciones hacia otros gobiernos, privatización (venta de activos públicos y contratación de proveedores y prestadores de servicios), liberalización de los mercados, establecimiento de formas de reorganización interna menos jerárquica (más "planas") y más orientadas a la exigencia de alto desempeño de unidades y personas... Todo esto ha ocasionado el retiro de la presencia directa del gobierno en varios campos de la actividad económica y social, con la correspondiente disminución de sus

12 Hago referencia al artículo recapitulador de Stoker, G. (1998): "Governance as theory: Five propositions", en *International Social Science Journal*, num. 155, pp. 17-28.

controles directos en esos campos, así como ha disminuido el control directo interno de los altos ejecutivos de gobierno sobre los mandos medios y operadores de su aparato administrativo público. El efecto neto ha sido que el gobierno debe coordinarse con esos actores y sectores económicos y sociales, más independientes y autónomos (hasta extranacionales, globalizados) y encontrar los arreglos para coordinarlos. Ya no tiene el mando y control para poder alinearlos, sin más, a sus planes, ni tampoco el mando y control es el dispositivo directivo más idóneo para inducir su alineamiento. Por tanto, la actividad directiva del gobierno está destinada a establecerse de otra manera.

Asimismo, en el frente interno de la misma estructura administrativa del gobierno, se han tomado decisiones innovadoras, tales como la reafirmación de los gobiernos estatales y locales, la aparición de muchas unidades administrativas autónomas (organismos descentralizados y autónomos, organismos desconcentrados con reconocimiento y ampliación de sus ámbitos de autonomía)[13] a fin de incrementar la eficiencia y la calidad del servicio, así como se ha afirmado la idea y la práctica de que se pueden cumplir numerosas funciones públicas mediante la acción de organizaciones privadas, sociales (ONG) y comunitarias (= "externalización") y que la condición de éxito en la toma de decisiones es la obligada coordinación con el sector privado, con las organizaciones sociales, con naciones extranjeras y organismos internacionales, con otros poderes públicos otrora subordinados, como ocurre en los regímenes de democracia emergente; por ejemplo, en el México recientemente democratizado, uno de los factores de la parálisis gubernamental es la notoria debilidad del Poder Ejecutivo que, en gran medida, se debe al hecho inusitado de un presidente que no dispone de la mayoría en el Poder Legislativo y que ni encuentra ni cuenta con dispositivos (institucionales o no) probados de interlocución y negociación con los legisladores. La inédita situación política del país, correspondiente al primer régimen democrático federal, ocasiona conflictos e inconformidades que tienen como saldo la inestabilidad política (aún no crítica) y que, en lo que concierne al tema de la gobernación, no ayudan a definir los objetivos y futuros del país, ni introduce las nuevas formas de coordinación correspondientes al ambiente democrático de la política (dejemos de lado, el ambiente productivista-competitivo de la economía de mercado). La eventual ingobernabilidad de la democracia mexicana naciente consistiría en la incapacidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo para abrirse a la pluralidad de poderes y actores, abrir oportunidades de participación a los diversos segmentos de ciudadanos y coordinarse con ellos para definir el sentido de dirección del país y la forma de organizarse para realizar los objetivos contemplados por la orientación común, pública. Todas estas medidas, por razones de ajuste fiscal o por deseos genuinos de mejorar el desempeño público, han alterado la estructura y operación interna del gobierno, propiciando que la gobernación, en el plano administrativo, se lleve a cabo mediante múltiples agencias independientes y agencias no gubernamentales. Por consiguiente, la dirección del gobierno, sobre el conjunto de su administración pública, se lleva necesaria y apropiadamente a cabo por "coordinación (interorganizacional-intergubernamental) más que por mando y control", con efectos en cascada en toda la pirámide burocrática.

La NGP representa una específica y reciente corriente teórica y práctica gubernativa que se caracteriza por las modificaciones de propósito y resultado "posburocrático" que introducen en la estructura y operación de la administración pública tradicional. Los autores de la NGP se distinguen, entre otras cosas, por la manera como conciben las modificaciones administrativas en relación con la nueva gobernación de la sociedad. Una corriente considera y justifica la NGP sin ubicarla en la cuestión mayor de la nueva gobernación y sin discutir el rol dominante que ha distinguido al gobierno en la gobernación de la sociedad. Para ellos, los métodos, procedimientos y técnicas de la NGP tratan simplemente de introducir reformas e innovaciones en el actuar gubernamental (en el terreno de la política pública y la administración pública) que, bien implantadas, tendrían el efecto de restaurar o asegurar el rol dominante del gobierno en la gobernación de sus sociedades, sin cuestionar o reflexionar sobre la corrección o viabilidad del rol dominante del gobierno en las actuales y futuras condiciones. Son "posburocráticos pero no posgubernamentales". Otra corriente considera y justifica la NGP como un componente de la nueva gobernación, del nuevo modo de actuar del gobierno en las nuevas condiciones socia-

13 Muchas de estas innovaciones organizacionales y administrativas de los gobiernos se inspiran en el modelo de *executive agencies* de la poslaborista administración británica (incluyendo Can, NZ y Aus), introducido por M. Thatcher y J. Major (*The next steps)*, con el fin de reducir el déficit fiscal y maximizar el rendimiento administrativo. Estas agencias definen su relación y responsabilidad con su superioridad mediante contratos o convenios de desempeño (*performance agreements / contracts*), en los que se asienta formalmente la concesión de amplia autonomía a las unidades, antes dependientes, a cambio de entregar periódica rendición de cuentas conforme a estándares de desempeño e indicadores de rendimiento previamente especificados y acordados.

les. Por tanto, "son posburocráticos porque son posgubernamentales".

Por nueva gerencia pública (NGP) se entiende el conjunto (aún no integrado y validado suficientemente) de técnicas organizativas y gerenciales que se aplican a partir de la forma como el gobierno ha de dirigir su conglomerado de agencias-dependencias ("micro AP"-administración interna) y mediante ellas dirigir a su sociedad ("macro AP"–administración del entorno). Se presenta, argumenta y valida la nueva gerencia como el nuevo modo que tienen los gobiernos para llevar a cabo el cumplimiento de las funciones, políticas y programas públicos, así como la nueva forma de gestionar la implementación y soporte de las funciones–políticas–programas públicos. El nuevo modo se basa en los "valores administrativos" de las ES, es decir, en una gestión financiera impecable una operación técnica y económicamente eficiente, y en los valores administrativos de la calidad de los bienes y servicios públicos, que incluyen exigencias que van desde el control de la calidad hasta el aseguramiento y la certificación. Resalta, de manera particular, la importancia que tiene el proceso de dirección-gerencia (estratégica, del desempeño, de calidad, del aprendizaje) de las organizaciones públicas y de su personal ya que, debido a sus nuevos requisitos operativos, la nueva gerencia implica y detona "cambios organizacionales" internos (aligeramiento de niveles jerárquicos, organización por procesos y orientada al servicio del usuario, descentralización, delegación, facultación: *empowerment* + *ownership* del personal operativo, convenios-contratos internos de desempeño, sistemas públicos de medición…) y "cambios normativos" (en leyes orgánicas, reglamentos internos, procedimientos, manuales de organización y operación…), que difieren notablemente del tradicional arreglo burocrático de los gobiernos.

La NGP,[14] en correspondencia con los valores administrativos de la eficiencia económica y la administración de calidad, en el marco de una visión estratégica de la acción de gobierno, incluye dos ejes de relación con los ciudadanos. Uno, realiza sus funciones y políticas públicas y efectúa la prestación de los servicios públicos mediante *internalización* sistemática de las demandas ciudadanas, es decir, después de conocer-consultar-validar-integrar las expectativas, percepciones, valoraciones y propuestas que los ciudadanos tienen sobre sus condiciones de vida, sobre los asuntos de interés general de su comunidad y sobre los servicios públicos. Dos, incorpora sistemáticamente la *externalización* en la provisión de los bienes y servicios públicos, es decir, la necesidad y conveniencia de que actores externos al gobierno, privados, lucrativos o no, empresariales o comunitarios, se hagan cargo de la provisión mediante dos formas específicas: las formas delegadas de *contracting out* y *outsourcing* (contratación externa) o las formas asociativas de *partnership*, *comakership* (asociación / cooperación / corresponsabilidad) entre organizaciones públicas, privadas y civiles. Sobre estos dos ejes las organizaciones de la sociedad civil han desempeñado un papel importante, como definidores de las exigencias y expectativas sociales o como agentes asociados con delegados por el gobierno para atender determinados asuntos de interés público o de solidaridad con conciudadanos en desventaja, necesidad o sufrimiento.

EXPLORACIONES FINALES

En nuestro medio mexicano, por las características de la transición democrática, por la debilidad de las instituciones de justicia (prevención, procuración e impartición) y por la incapacidad de nuestra economía para responder a las demandas de la población por bienes y servicios y, aunado a ello, por causa de las transformaciones mundiales en curso, ha sido natural que el tema-problema de la *gobernabilidad* se haya vuelto central. La percepción de democracia débil o insegura conduce a la cuestión sobre la gobernabilidad en las democracias nacientes.

El problema de la gobernabilidad es planteado y entendido en México (se esté o no consciente de ello) con referencia a dos temáticas-problemáticas distintas: la de *(in)gobernabilidad* (años setenta y ochenta) y la de la *gobernación* (años ochenta y noventa). Es entonces un problema y una discusión que, en el terreno teórico, están condicionadas por dos familias conceptuales y problemáticas precedentes.

Por ingobernabilidad hay que entender, en sentido estricto, conforme a la problemática y los resultados de la investigación de los años setenta, "la posibilidad-probabilidad de crisis política, debido a la posibilidad-probabilidad de desgobierno": la probabilidad de que el gobierno pierda la capacidad de gobernar a su sociedad por limitaciones fiscales, desórdenes administrativos, impericias políticas, instituciones ausentes o inapropiadas, estilos

14 Así como la "nueva gobernación" presionaba la idea aceptada de que el actuar del gobierno sea equivalente al proceso de gobernación de una sociedad y que el actuar del gobierno se reduzca a mando y control, así también la "nueva gerencia pública" presiona la idea aceptada de que la administración pública sea equivalente o se reduzca a la administración realizada por las organizaciones y el personal del gobierno, y de que la administración pública requiera necesariamente un formato de organización y operación burocrática (jerárquico / multijerárquico, reglamentado, centralizado por decisión, de fragmentada división del trabajo).

obsoletos contraproducentes de conducción y coordinación social… En el enfoque de ingobernabilidad destaca que el gobierno podría dejar de ser agente de gobernación de su sociedad y suscitar situaciones críticas en diversos planos, que culminarían en la crisis política del régimen. En derivación, gobernabilidad es el tema relacionado con la construcción–consolidación de la capacidad de gobernar del gobierno: en identificar cuáles son los componentes esenciales que otorgan al gobierno capacidad de gobernar y, en definitiva, el tema de cuáles han de ser las modalidades características del gobernar del gobierno, de tal manera que sea un factor adicional de gobernabilidad y no de debilitamiento de la capacidad de gobernar. "En esta posición de (in)gobernabilidad el enfoque sigue siendo gubernamental(ista)". El gobierno sigue siendo considerado el actor central y suficiente de la conducción–gobernación de su sociedad. El asunto o problema consiste en crear y consolidar su capacidad de gobernar o, por lo menos, no perder la capacidad en dimensiones cruciales de la vida asociada; pero en el momento en que se dispone de un gobierno capaz, competente, bien equipado, diestro, no se requiere más para una gobernación exitosa del país. "Un gobierno capaz es suficiente para la gobernación". Normalmente la capacidad del gobierno consiste en disponer de instituciones políticas + hacienda + administración pública (en sus dos sentidos: política pública y prestación de servicios públicos), a lo que hoy se añade, colateralmente por algunos, el modo o estilo efectivo del gobernar.

En contraste, por "gobernación" hay que entender, en sentido estricto, conforme a las investigaciones iniciadas en los años ochenta y noventa después de que ocurrió la crisis y el desgobierno, el hecho de que la gobernación es un proceso directivo de la sociedad que no es equivalente al puro y simple actuar del gobierno, debido a que el actuar del gobierno ha sido y se ha mostrado empíricamente como factor de desgobierno y/o debido a que el actuar del gobierno es una condición necesaria pero insuficiente para conducir la sociedad a sus objetivos (básicos o coyunturales) y para determinar por sí mismo la división y coordinación del trabajo, particularmente en las actuales condiciones de diferenciación y autonomía de sus ciudadanos, apertura-competitividad-globalización económica, conectividad social mediante la ICT.… En este enfoque lo que se destaca es que el gobierno dejó de ser el protagonista de la gobernación de su sociedad y que su actuar es insuficiente para la gobernación en las nuevas circunstancias. La cuestión es la insuficiencia del gobierno, aun si contara con toda la capacidad y supiera aprovecharla. Se requieren más actores (económicos, sociales, intelectuales, internacionales…), más lógicas de acción y más recursos que se encuentran presentes en el universo de las acciones no gubernamentales. Se requieren más capacidades y recursos que los del gobierno para que una sociedad tenga un presente estable y sea viable (con o sin posicionamiento) en el futuro. Por consiguiente, gobernar es convocar a los dueños y agentes de esos recursos a un trabajo conjunto (en el que todos ganan algo o, por lo menos, no pierden), dado que el gobierno ni posee esos recursos decisivos ni los controla ni puede mandar y forzar a sus poseedores a ponerlos en acción. No basta la lógica de la acción gubernamental (legalidad, coacción, imposición fiscal, administración, información, educación, política social…), se requiere la lógica productiva —competitiva de los mercados y la lógica cooperativa— solidaria de las organizaciones naturales o voluntarias de la convivencia: poder legal + capital + capital social. Por ende, para el sentido de dirección (contra la percepción de ir a la deriva) y para la efectividad de un país (contra la percepción de que se pierden posiciones productivas y competitivas), se requieren más actores con los que hay que coordinarse y a los que hay que coordinar.

La cuestión genérica de cuáles han de ser las características del gobernar del gobierno, para que sea efectivamente agente de gobernación en las actuales condiciones sociales, tiene entonces dos líneas de respuesta: 1) crear capacidad gubernamental, o 2) crear capacidad gubernamental y sumarla a la capacidad económica y social de una sociedad. Para muchos esta propuesta es igual a la de la política de desarrollo, que siguió nuestro país en el siglo XX. No hay tal cosa. En el caso de que el desarrollo haya tenido el propósito y resultado de crear capacidad social, las teorías y políticas del desarrollo fueron esencialmente estatistas o gubernamentalistas, bajo el imaginario de gobierno fuerte y competente, y sociedad débil e incompetente. La capacidad gubernamental fue axioma, postulado o simplemente premisa indiscutida e indiscutible del desarrollo. El Estado o, más prácticamente, el gobierno, era la solución, no el problema, mientras la sociedad era constitutivamente el problema, la fuente de los problemas. En sentido contrario a la premisa, el curso del desarrollo en el siglo XX se encargó de manifestar progresivamente las incapacidades del gobierno en diferentes planos (administrativo, fiscal, legal, judicial, político, militar…). Abrimos entonces el nuevo siglo, después de una historia de bancarrotas fiscales, colapsos de la economía nacional, penetración del delito en las instituciones de seguridad, defensa y justicia, variabilidad de la calidad del servicio público, truculencias electorales…, con el registro y la evaluación final de que el gobierno era el problema (o era también problema) y que la sociedad —civil, económica, la sociedad política cívica— representaba la solución o, para ser realistas, el agente que podía generar las condiciones para restablecer la capacidad de respuesta-conducción-

coordinación del gobierno y sumarla a las capacidades sociales como factor de potenciamiento de los activos de nuestra sociedad y factor de ampliación de oportunidades y horizontes de vida.

Dicho de otro modo, y planteado ortodoxamente en los términos populares de la gobernabilidad, la respuesta a la cuestión se mueve en dos direcciones: habrá gobernabilidad si hay capacidad de gobierno, o habrá gobernabilidad si la capacidad de gobierno se suma a la capacidad social. En ambas gramáticas políticas por lo menos ocurre un cambio del modo o estilo de gobernar. Ya no basta el mando y control del poder público. Poder (político) es el poder hacer de una sociedad, su capacidad de realizar metas, y no tanto el mandar y controlar los políticos el conjunto social. O, en contrapunto, en caso de que sigamos obstinados en el patrón gubernamental tradicional, habrá que acreditar que el mando y control son aún los dispositivos más apropiados para poder hacer (las cosas que una colectividad quiere). Todo un atrevimiento conceptual y práctico, dado que la idea clásica del poder, como mando y control, difícilmente encontrará el apoyo de una teoría contemporánea de la organización o de la gestión.