

Gobernabilidad e ingobernabilidad en la gestión pública en México y América Latina

Autor: José Raymundo González Jiménez - 20-08-2013

https://vinculando.org/articulos/sociedad_mexico/gobernabilidad-ingobernabilidad-gestion-publica-mexico-america-latina.html

I.- Introducción

Partimos de la definición proporcionada por Manuel Alcántara Sáenz, respecto a Gobernabilidad e Ingobernabilidad, "puede entenderse como gobernabilidad el conjunto de condiciones de carácter medioambiental favorables para la acción del Gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental.

De tal manera que con esa referencia podemos ubicarnos y en ese sentido, resulta novedoso observar asociadamente el término de "Gestión Pública", utilizado en la mayoría de las veces en lugar de Administración Pública y es que a medida que pasan los años nos vemos rebasados, por ende obligados a reconstituir, reorganizar en una palabra a reestructurar a nuestras Instituciones y ello, como producto de una creciente democracia en la cual la participación, precisamente persiga eso, el que la totalidad de los ciudadanos tengan al alcance no sólo servicios, sino a obtener figuras y autoridades capaces de brindar respuesta a la demanda social.

Así las cosas y en la especie cuando nos referimos al término de Nueva Gestión Pública, denota un proceso acabado o un nuevo producto de una serie de reformas, adecuaciones y modificaciones para llegar a ello, desde cambios democráticos y estructurales de fondo, hasta los diversos ordenamientos que tienen que ver con la Administración Pública.

No obstante, que en el discurso político o gubernamental se insista en la transparencia y rendición de cuentas, eficiencia, eficacia y legitimidad, lo cierto es que no ha logrado materializarse tales circunstancias, ya sea por el sistema de elección de nuestros gobernantes y/o por el desfase de los ordenamientos que norman las atribuciones de los referidos en el ámbito institucional. Deviniendo pues en una carente representatividad de la ciudadanía en la participación y gobernabilidad del país.

Luego entonces la disyuntiva surge en resolver esa problemática, de modo tal que exista una verdadera y funcional representación ciudadana, que tome un papel predeterminado legalmente hablando, alejando el oportunismo político o la oferta política hacia la sociedad, sino que se un cauce de participación institucional.

Para ello destacaremos los principios de justicia y equidad que en cada una de las ponencias se ponderan, a efecto de desentrañar si la llamada – NGP- Nueva Gestión Pública, se encuentra o no provista de esos atributos.

Luego entonces y por sus eventuales consecuencias podremos establecer hacia donde se dirige la NGP en la búsqueda del ethos referenciado por la Real Academia Española y con carácter organizacional.

En virtud de lo cual habremos de considerar el hecho y/o circunstancia referente a que para tener o contar con organizaciones gubernamentales eficientes, no sólo necesitamos el gerencialismo, sino también un diseño político inteligente, consciente de aspectos de justicia.

Evidente resulta que la evolución de la sociedad no sólo se da en los seres humanos que la integran, sino que éstos involucran o arrastran a su entorno en todas sus modalidades, en efecto el ser humano representa por sí un agente de cambio en función de sus necesidades.

Es por ello que las transformaciones que han sufrido las ciudades en donde habitan esas sociedades, se han visto como indicadores en diversas materias, principalmente en la económica. Sin embargo en el ámbito del desarrollo social aún más, ya que en éste y en función de los servicios públicos con que cuentan sus habitantes, resultan contundentes para conocer a contrario sensu, el grado de pobreza que existe en esa sociedad o demarcación.

Adentrarnos a lo expuesto implica obligadamente observar el término de globalización, que por lo común implica o connota al sector económico, privado o empresarial, existente dentro de una población, estado o nación. Y es que todo indica que los procesos de sistematización, de avance tecnológico y científico en todo caso, excluyen a los que es y representa el Estado y a su organización interna como lo es su administración pública, en los órdenes que se trate.

En efecto hoy en día resulta novedoso el tema de globalización dentro de lo que conocemos como Estado y consecuentemente en la administración pública. De ahí que a través de diversas teorías y concepciones de los intelectuales al respecto, es como se ha venido introduciendo y adecuando a las circunstancias propias del Estado que se trate a lo que se define como globalización .

En esa secuencia bajo la definición proporcionada, observaremos en consecuencia que no es un fenómeno exclusivo de un sector de la sociedad o de un Estado o Gobierno, sino que sus alcances resultan universales, de ahí que el gobierno y la administración pública en la economía y su relación con la sociedad civil, así como la complejidad de las relaciones político, económico y social han obligado a realizar transformaciones necesarias, encaminadas a redefinir el papel del Estado en la vida de los países, con un gobierno que tome decisiones acordes a la realidad de las sociedades y con una administración pública modernizada y fortalecida para llevar a cabo todas las acciones que aquel decida, utilizando medios y mecanismos que encuentre a su alcance para mantener la gobernabilidad y la satisfacción de demandas sociales.

Y toda vez que los países se comportan en función de lo que hacen entre sí como para superar los indicadores, es como ha tenido un considerable avance dicha globalización.

En ese sentido consideraremos a: Las Teorías del Estado; Políticas Públicas; Gerencia Pública; Gerencia Social. Como parte del entramado conceptual que encierra la globalización en estos rubros y su consecuente aporte al tema de Gobernabilidad e Ingobernabilidad.

Centrándonos en el tema base del presente, dada la complejidad y abundancia del mismo lo desarrollamos de la siguiente forma:

II.- Desarrollo

1.- Prospectiva

Para iniciar con la exposición resulta obligado reconocer la dinámica de los seres humanos, ya que como integrantes de una sociedad se han visto necesitados y en su caso recompensados por el deseo constante de superación y lo mejor que la misma, se ha desarrollado a nivel colectivo, de tal manera que es consciencia resulta el motor de búsqueda de esquema de gobierno y de política más funcionales y vigentes, en la búsqueda de un bienestar común. Luego entonces es preciso citar:

"La prospectiva emerge dado el interés del hombre por conocer el futuro y desarrollar mecanismos para poder controlarlo, siendo su objetivo principal el anticiparse a los diversos escenarios posibles, tomando decisiones para poder construir una estrategia que nos lleve a un futuro deseado." (Godet: 1995)

En mérito de lo cual resulta imprescindible relacionar y vincular esa prospectiva con la política, ya que nos proyecta un sinfín de posibilidades potenciales para mejorar la actuación de los actores públicos en la misma política, toda vez que con dicha interrelación se generarían respuestas a las demandas ciudadanas con una visión de mediano y largo plazo. Permitiendo modificar nuestro "actuar presente" para construir "futuros deseables"

De tal manera que la implantación de la prospectiva política, parte bajo dos vertientes:

1. ¿Cuál es la demanda ciudadana a resolver?
2. ¿Cuáles son los objetivos que se buscan alcanzar?

Planteado lo anterior, se podrá identificar a los actores involucrados, recursos y estrategias necesarias para cumplir en un futuro con los objetivos proyectados en el contexto de los diversos escenarios posibles. De esa forma se reduce y acota la incertidumbre en el ámbito de lo político.

Y es que mediante un enfoque interdisciplinario se brinda una visión completa y concreta de la complejidad de problemas a resolver, ampliando el margen y elección posible en la toma de decisión definitiva.

2.- Definición de Demanda Ciudadana

En la mayoría de las veces generada dinámicamente por parte de los diversos actores sociales, quienes se allegan al sistema político mediante canales de participación existentes

En ese orden podemos afirmar que ante la necesidad de legitimación gubernamental, quienes se encuentran como autoridades se ven obligados a identificar puntualmente las necesidades reales de la sociedad, esto a través de instrumentos metodológicos que de forma científica les ayuden a ubicar dichas necesidades en sus propias circunstancias, de modo, tiempo y espacio.

De ahí que la prospectiva política, se concatena metodológicamente con la ciencia política, con la finalidad de interpretar cuantitativa, cualitativa y comparativamente las demandas sociales, consultando directamente al ciudadano, para ponderar en su justa dimensión las demandas a atender.

Recordemos que la metodología cuantitativa, consiste esencialmente en encuestas y sondeos de opinión representativos, los cuales nos definen el ¿Qué piensan que? y ¿En qué parte de la ciudad lo piensan?

Y la metodología cualitativa, consiste en entrevistas a profundidad y grupos de enfoque, con el propósito de saber ¿Por qué piensan lo que piensan?

Por último basta citar que la metodología comparativa, mediante el análisis a nivel: local, regional o global, nos dilucidaran el ¿Cómo han sido tratados problemas similares en otras partes y por otros gobiernos?

Utilizando los descritos instrumentos metodológicos, estaremos en condiciones de identificar a los diversos actores y correlacionar sus fuerzas para definir el problema a atender.

Y se reitera que para la selección de las demandas a atender es necesario abordar la problemática desde la percepción ciudadana como punto de partida para co-legitimar las decisiones a tomar.

3.- Identificación de Actores Políticos

Basándonos en criterios tales como:

- a. Formal-legal: predetermina roles específicos a diversos grupos de actores formales.
- b. Informales: son supervinientes al campo de lucha inherente, por lo que mediante un análisis correlacional son identificables.

Obteniendo de esos criterios no solo la identificación de esos Actores sino el nivel de presión política.

Por ello es necesario definir a esos actores, bajo el siguiente esquema:

3.1.- Actores Principales: Son aquellos que presentan un rol de fuerza y compiten abiertamente por mantener vivos sus intereses. Generalmente la estructura predetermina su rol: El gobierno, los partidos políticos, sindicatos, etc.

3.2.- Actores Secundarios: Son aquellos que actúan en beneficio de un actor principal, o cuyas acciones pueden afectar por un tiempo o episodios a las arenas políticas.

3.3.- Actores Testigos: Son aquellos que no racionalizan su voluntad ni su intención para instrumentar una acción.

3.4.- Actores No Protagonísticos: Son aquellos que no tienen como objetivo la conquista del poder abiertamente, sin embargo inciden en el campo de la batalla recurrentemente.

4.- Análisis Situacional del gobierno respecto a la Demanda Social

Para lograr dicho análisis es necesario establecer un Grupo de Discusión de Expertos Multidisciplinarios (GDEM) el cual deberá estar integrado por las autoridades y funcionarios gubernamentales de primer y segundo nivel. La integración debe ser plural y conformada por verdaderos expertos relacionados con la temática.

El primer paso versará en entender la situación interna y externa de la organización respecto a la demanda social, para así poder determinar los objetivos prospectivos del gobierno respecto al sector identificado. Y complementariamente utilizar el método DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)

Con ello, lograremos un debate justificativo de las ideas para un entendimiento global por parte del grupo e involucramiento de la totalidad del mismo.

5.- La IAP como coadyuvante de la Colegitimación Política

La investigación – Acción- Participación (IAP) es un enfoque investigativo y una metodología de investigación aplicada a estudios sobre realidades humanas. Entendamos al enfoque como la orientación teórica (filosofía y marco teórico) en torno a cómo investigar. Metodología, referente a procedimientos técnicos específicos para llevar adelante una investigación científica, de acuerdo con su enfoque teórico participativo.

El (IAP) orienta un proceso de estudio de la realidad o de aspectos determinados de ella, con rigor científico, correlacionando además a la ciudadanía mediante la acción participativa, dirigida al cambio social y estructural de fondo.

5.1.- Fases Técnicas con inclusión de la planeación prospectivo-estratégica.

- a. Autodiagnóstico: (Proyección Mediática de la Demanda Ciudadana, Comisión de Seguimiento, Grupo de IAP, Elementos analizadores, Trabajo de Campo, Primer Informe)
- b. Trabajo de Campo: (Trabajo de Campo, Análisis del Discurso, Segundo Informe)
- c. Conclusiones – Propuestas de Acción. (Construcción del PAI -Programa de acción Integral- y elaboración del Informe Final)

Con estas bases o fundamentos podemos transitar y adentrarnos más en lo específico, como sigue:

6.- La Nueva Gestión Pública: ¿un argumento antiliberal?

Bajo la premisa de que la NGP- Nueva Gestión Pública- no puede verse tan sólo como un conjunto de enfoques que buscan legitimación académica. Sino que es sin duda, un fenómeno reflexivo, es decir un argumento que tiene importantes consecuencias empíricas.

Por ello, intentaremos vincular dichas consecuencias de la NGP con la discusión sobre la justicia, equidad y ethos organizacional. Y en esa encomienda descubrimos que parecen apoyar un argumento libertario y con ello entenderemos que una

"Sociedad es justa o imparcial si cada individuo es capaz de perseguir sus propios objetivos sin la interferencia de otras fuentes externas, como el estado." (Nozick: 1974)

De tal forma que la NGP refrenda claramente algunos de esos valores y con ello sus argumentos contra la burocracia, contra los mecanismos de procedimientos y su énfasis en la meritocracia por encima de la conocida y tradicional burocracia.

Y es que la NGP apoya la participación de los ciudadanos una vez que el diseño del programa público ha pasado por los mecanismos del mercado. Es decir, los gerentes públicos primero diseñan el programa mediante una medida de resultados y posteriormente, solo los ciudadanos vistos como clientes, pueden definir lo que más les conviene y participara en la evolución del programa público.

Bajo esas directrices, es oportuno remarcar que si la eficiencia orientada a resultados es la medida para que el sector público se desarrolle en un gobierno bueno y racional, por añadidura moral. Con lo cual la política, la pluralidad y el imperio de la Ley resultan valores fundamentales en cualquier sociedad contemporánea.

Siendo entonces la NGP la proponente de un gobierno fuerte y formal siempre y cuando actué racionalmente es decir, bajo las reglas del mercado como del empoderamiento de los ciudadanos.

En tal virtud la NGP defiende la idea de que la eficiencia y no la justicia, es la principal preocupación de las organizaciones públicas. Ya que la justicia aparecerá una vez que la intervención pública sea racional. La equidad aparecerá si los funcionarios públicos se vuelven gerentes.

Y toma sentido la perspectiva de la NGP, toda vez que necesitamos que el gobierno según se trate sea capaz de construir instituciones justas, que esté presente el principio de diferencia, para distinguir las circunstancias y condiciones en que se encuentran quienes son gobernados, en función de ello se tendrá un gobierno capaz, sensible y cercanos a la ciudadanía, pero más aún comprometido con la debida, oportuna y eficaz respuesta a la misma.

7.- La NGP- Nueva Gestión Pública- y la discusión de la justicia: hacia un nuevo ethos organizacional

Con la finalidad de entender e interpretar a la NGP a los ojos del debate acerca de la justicia, sobre todo que desde las ópticas libertarias se corren graves riesgos y que por ello resultan necesarios valorar por sus consecuencias a efecto de ponderar el modelo o mejor llamado ethos a seguir.

7.1.- La NGP produce una pérdida de la misión organizacional: Las organizaciones públicas existen no sólo para producir servicios para los clientes, sino también para evitar la imposición de un valor social mejor. Cuando las organizaciones públicas son creadoras de un significado social. Las organizaciones públicas existen en una compleja red interorganizacional.

Con ello se produciría un gobierno dividido o atomizado en el fana de patrocinar a cada uno de los sectores y/o corrientes dentro de una sociedad, siendo en vez de generalizada en cuanto a sus valores y servicios, particularizada. Quedando muy endeble dicha NGP para la defensa de los más débiles o para frenar la imposición de un grupo poderoso con su concepto de "buena vida"

7.2.- La NGP elimina la conciencia liberal de una sociedad plural y define al gobierno como una organización que persigue un solo fin: Una estructura técnica eficiente para proveer servicios. Produciéndose en consecuencia un ethos precario de justicia.

En suma de lo anterior bajo este rubro, parece que la política ha sido el problema del gobierno. Ya que la misma fomenta la burocracia y por ello la pluralidad también representa una negativa consecuencia para lograr la eficiencia. Y es que la justicia en todo caso, sobreviene de un sistema técnico que crea y considera un conjunto de incentivos para el mejor desempeño del funcionario.

7.3.- La NGP y su costo por una visión individualista del mundo en el gobierno y en las organizaciones públicas. En otras palabras para la NGP no importa desarrollar un ethos ético o moral en la acción pública y en las bases organizacionales de la toma de decisiones. Lo que importa es garantizar que existen incentivos para la acción individual en las organizaciones, a fin de aumentar la probabilidad de que los individuos persigan sus propios objetivos y luego sea racional que ellos persigan logros colectivos.

Siendo el ethos organizacional en consecuencia, carente de misión, visión, de grupo, sujeto a lo que un individuo pueda realizar por sí y luego por el colectivo

7.4.- Las Organizaciones meritocráticas esconden una pregunta importante: ¿Quién define cuál mérito es socialmente importante? De donde el gobierno, bajo la NGP, no sólo debe preocuparse por gastar el dinero y llevar a cabo procedimientos, sino básicamente ofrecer resultados a la sociedad. Y que por ello carece de una definición científica o moral de "buena vida" por ende se constituye una sociedad tolerante y plural.

De tal forma que confiar en la meritocracia es la solución técnica para todas las organizaciones y políticas públicas, enfrentándose a la pluralidad de las sociedades y la necesidad de construir organizaciones públicas conscientes de las diferentes necesidades sociales y de la diversidad de grupos sociales.

7.5.- La indiferencia hacia la justicia pública y la importancia del imperio de la ley. ¿Qué hacer cuando actuar justamente u obedecer la ley crea resultados "ineficientes"? La NGP, plantea que los mecanismos políticos que creó el sistema político contemporáneo son ineficientes. Ante lo cual una organización gerencial dentro de un sistema de mercado abierto, crearía un gobierno eficiente y honesto. Siendo la máxima de éste aspecto, "siempre y cuando sea una decisión técnicamente eficiente sin importar procedimientos o reglas"

7.6.- El imperativo de los mecanismos panópticos de control que no son conscientes de la necesidad de los trabajadores y los derechos laborales. La NGP apoya una definición técnica de resultados como la principal regla para medir el desempeño de las organizaciones públicas.

De ahí que el ethos organizacional se define bajo dos vertientes, la económica y la gerencial, la primera de ellas subraya el "hecho" de que las burocracias están integradas por individuos y grupos interesados que necesitan incentivos para perseguir el bien común. Y en el plano gerencial, visualizan a la persona como aquella que está

constantemente motivada para ser innovadora y para estar profesionalmente satisfecha cuando ha mejorado procesos o procedimientos.

Deducimos entonces que para tener organizaciones gubernamentales eficientes no sólo necesitamos el gerencialismo, sino también un diseño político inteligente, consciente de aspectos de justicia.

8.- Que es Globalización

Al referirnos al término de "globalización" tan de moda reciente provoca que se diluya su significado de tal forma, que dicho termino no es una mayor interacción entre las naciones (internacionalización) sino un acontecimiento más fuerte, aunque no más mensurable: el reemplazo de las economías nacionales por el surgimiento de una sola economía global.

De ahí que el concepto de globalización solo tiene sentido en términos de los intereses económicos del estado nacional, de la soberanía.

Por ello globalización implica una fusión económica de las economías nacionales, de modo que las interacciones que afectan de manera decisiva la actividad económica nacional comienzan y finalizan no sólo más allá del poder del gobierno nacional, sino en general más allá de su conocimiento.

En consecuencia, la política económica nacional se convierte en sólo uno de los tantos factores que afectan a la población local, e incluso por su limitada efectividad, requiere una estrecha coordinación con las políticas económicas de otras potencias supuestamente soberanas.

No obstante ello, la antigua agenda era parcialmente mítica -el poder económico soberano no era tan omnipotente como parecía en teoría – la globalización se ha realizado apenas hasta cierto grado.

9.- La Economía de la Nueva Ciudad

Así la globalización (o más bien, la apertura de las economías nacionales, y el inicio de la fusión de las economías nacionales en el mundo desarrollado) y lo que ha sido un resultado necesario, la descentralización de poderes y finanzas del ámbito central al de la ciudad, ha creado tanto nuevas economías de las ciudades como una nueva agenda de gestión urbana.

Para ello es preciso citar algunos de los casos más obvios, como sigue:

9.1.- Abrir las ciudades a la economía mundial ha restaurado la idea de las ciudades en constante cambio, continuo ajuste incremental hacia los mercados externos, en lugar de la idea de una estructura física fija, como un conjunto de factores económicos inamovibles que difícilmente cambian en décadas.

9.2.- La liberalización, la reforma macroeconómica, no solo abrió la ciudad a la competencia externa, condujo a la privatización y reestructuración de las empresas urbanas del sector público y, en algunos casos, la privatización y reorganización de los servicios públicos de la ciudad.

9.3.- La revolución de la información está transformando simultáneamente las actividades de muchas ciudades de manera que no son fáciles de prever, cambiando en algunos casos los servicios no comerciales (para la población local) en comerciales (para la exportación)

10.- La Ciudad de Servicios

Por tradición los servicios han estado mal definidos conceptualmente (en esencia, fueron lo que quedó después de enumerar el producto de bienes tangibles: industriales, agrícolas y mineros) y, por tanto, a menudo se registran mal en las estadísticas disponibles, en particular los servicios que son intencionalmente comerciables y en el nivel de desagregación necesario para identificar la especialización de una ciudad.

Por ello es necesario distinguir a las exportaciones de servicios que ahora tienen una importancia cada vez mayor para determinar el empleo y el ingreso de diferentes ciudades, aun cuando a menudo es menos fácil evaluar su influencia económica relativa.

Siendo de manera enunciativa más no limitativa, finanzas, comercio y hospitalidad, cultura, servicios médicos, educación, tecnología digital, así como la gobernanza y planificación, en éste rubro es pertinente destacar que la globalización, representa una liberación para las ciudades, el levantamiento de un rígido control nacional que las redujo a ser tan solo instrumentos de la política nacional y una restauración de cierta medida de autogobierno y auto desarrollo.

11.- Las Teorías del Estado

En los últimos años se han desarrollado teorías encaminadas a comprender y explicar mejor el comportamiento económico del Estado en los ámbitos de la economía y de la sociedad moderna.

Y "en el marco de dichas teorías se redefinirán las funciones del Estado, el ámbito del gobierno contemporáneo y las obligaciones de la administración pública. Una reforma del Estado debe estar encaminada a restablecer la fuerza, la autoridad, la eficiencia y la capacidad de planeación institucionales del aparato estatal en los diversos sectores económicos y sociales, sin olvidar la correspondencia con la expresión democrática de una nueva voluntad de cambio, ya que sin democracia no hay reforma del Estado capaz de sostener la viabilidad." (Valdez a través de Cruz Cervantes)

Esta nueva relación Estado- Sociedad, trae como consecuencia otra manera de entender y hacer política, alterando fundamentalmente dos dimensiones de las relaciones tradicionales entre la Sociedad y el Estado: lo público y lo privado.

Toca pues a la ciencia de la administración pública el estudio de la actividad del aparato en la sociedad, teniendo como premisa central la distinción entre sociedad civil y Estado, la diferencia entre vida pública y vida privada.

Un estado inteligente en lo social no es un aparato estatal mínimo, ausente de acciones puntuales de base asistencial, sino uno con una política nacional, no de partidos, en educación, salud, nutrición y cultura, y que este orientado a superar las gruesas inequidades, capaz de concertar lo económico y lo social, promotor incansable una sociedad civil.

Para los anteriores ideales se deberá contar con la eficacia y legitimidad de las administraciones públicas para el surgimiento, desarrollo y consolidación de nuevas tecnologías de gobierno. Dichas tecnologías constituyen la transformación y cambios que viven los países democráticos.

Es decir, se pretende romper con la burocracia en la búsqueda de una mejor organización pública acorde al contexto en que viven los sectores públicos contemporáneos, con una mayor flexibilidad horizontal, calidad total, alta productividad, sentido de misión, innovación, entre otras.

12.- Políticas Públicas

Entenderemos a éstas como un conjunto de decisiones, acciones u omisiones asumido por el gobierno frente a problemas concretos. De tal manera que las políticas públicas, son cursos de acción que el gobierno decide tomar frente a problemas específicos. Se dice que es aquello que el gobierno hace o deja de hacer, y que atiende fundamentalmente al conjunto de demandas que se articulan y ascienden para incorporarse a la agenda de quienes toman las decisiones.

Lo verdaderamente trascendente de las políticas públicas, radica en el estudio central y decisivo para entender y mejorar el funcionamiento del sistema político y administrativo, ya que es a través de ellas como se evalúa al gobierno.

Las políticas públicas ponen a prueba el arte del gobierno, puesto que la administración tiene que proceder en situaciones normales, de contingencia, pronóstico y prognosis, por lo que el uso de las políticas públicas es valioso, pues como método aporta elementos sustantivos para prevenir y solucionar problemas sociales y políticos.

13.- Implementación de políticas como gobernabilidad

Habremos de referir que la gobernabilidad exige el establecimiento de criterios de evaluación de su alcance, que definan los ingredientes estructurales que la identifican.

El problema consiste en que la efectividad suele concebirse como un valor absoluto, cuando obedece más bien a los valores establecidos convencionalmente para definir su significado. En tanto la eficacia significa el logro del objetivo previsto por causas intencionales, la eficiencia responde a consecuencias imprevistas que pueden satisfacer motivos o deseos, pero no causas.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad, el régimen del Estado debe ser efectivo, pero ciertamente no puede estar distanciado de las soluciones eficientes nacidas de procesos y negociaciones o derivadas como desenlaces.

Es deseable apartarse del uso de la eficiencia para indicar el grado de gobernabilidad, pero parece difícil hacerlo debido al empleo consensual y habitual en las ciencias sociales.

14.- Gerencia Pública

Acorde a los nuevos paradigmas, que pretenden modernizar, readecuar y redimensionar la administración pública en términos de mayor eficiencia, eficacia y legitimidad a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico internacional en donde el éxito de una cultura de gestión pública se está convirtiendo en el problema central de desarrollo de los países avanzados.

Nos dirigimos pues a un nuevo ciclo de alta tecnología y servicios cuyo motor es la innovación cada vez mayor, pero la innovación es ajena al paradigma burocrático. Ya que dicha innovación nunca ha podido ser dirigida mediante órdenes.

Luego entonces el nuevo paradigma, para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar; invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de tratar de imponer los mejores programas elaborados por las jerarquías decisorias.

Así la gerencia pública con una nueva visión de lo público más amplia y distinta a lo estrictamente gubernamental, debe adaptar sus objetivos a cada contexto nacional y regional donde se instrumente, logrando incrementar la

flexibilidad; la descentralización; facilitando la innovación; desarrollando la participación; revalorando el papel estratégico del personal y del gerente público con una nueva ética y filosofía del servicio público con calidad, eficiencia orientado al cliente.

Por tanto, la gerencia pública, es el medio que hace posible que las capacidades y potencialidades de la administración pública se plasmen en la sociedad con acciones de beneficio común, atendiendo al principio de que el Estado, es el universo del interés general, y la cobertura de la gerencia pública es la superficie interna del aparato, lo cual no implica que sea neutral, ni ecléctica. (Uvalle: a través de Cruz Cervantes)

15.- Gerencia Social

También conocida como la gestión en el campo de las políticas sociales, puede ser entendida en términos genéricos como el conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas que posibilitan, mediante la observación y aplicación, la realización de cambios significativos en al menos una condición de bienestar en la población meta u objetivo, a la cual se encuentran referidos los principios de la gerencia social que resultan incuestionables y que a lo largo del tiempo han gozado de amplio consenso, tales como la equidad, la concentración y el analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población-objetivo.

Y es que en numerosas ocasiones se atiende a los que llegan primero o a los de necesidades menos urgentes, otorgándose beneficios a grupos de población no contemplados, además de que no se evalúa o analiza el resultado final de la gestión.

Es por ello que las actitudes tecnocráticas deben reemplazarse por la aplicación decidida por las metas fijadas y el servicio a la comunidad.

Así los nuevos paradigmas y tecnologías pretenden modernizar, reformar, readecuar, y reforzar al Estado a través de su gobierno y administración pública, en términos de una mayor gobernabilidad, entendida ésta última como la cualidad propia de una comunidad política, según en la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del Poder Ejecutivo mediante la obediencia civil del pueblo.

16.- El Gobierno

El gobierno se explica a partir de la idea de la comunidad que integra a la sociedad moderna como una forma autónoma de vida que trasciende las contradicciones entre el individuo y la colectividad. Lo importante es que dicha comunidad, al tener existencia autónoma disfruta de vida personal cuya índole es la autodeterminación.

No obstante las condiciones de un cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable un problema de crisis de gobierno que ha sido definido como Ingobernabilidad, la que ha sido planteada como un diagnóstico de inviabilidad de los gobiernos para alcanzar su objeto.

Y es que entre más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad y más violencia se introduce como ingrediente de estos desarreglos, operando la ingobernabilidad como un mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad.

17.- La Gobernabilidad e Ingobernabilidad en América Latina

Situación especial de análisis merece el continente americano, toda vez que a últimas fechas o décadas los cambios más notables tienen que ver con la instauración de regímenes democráticos o pseudodemocráticos, ya que se han

implantado en consecuencia relaciones específicas entre los actores del sistema social, según se trate.

De ahí que la gobernabilidad queda reducida al sistema económico y a la posibilidad que tengan los países de integrarse a la economía internacional. Tomando pues a los países de Chile y Ecuador podemos expresar que las características de la ciudadanía, el mercado y el sistema político resultan ejes articuladores de los procesos de gobernabilidad y crisis de ingobernabilidad.

De tal forma que para el país de Chile, las orientaciones sobre la gobernabilidad se han basado en la perspectiva conservadora, por ello se ubica como un país gobernable, por lo tanto el mantenimiento de una estabilidad macroeconómica promueve el desarrollo de un régimen gobernable. Y es que la gobernabilidad en este país transforma al Estado en gerente, por ello se aplican los mismos criterios de mercado para la acción de gobierno. Sin soslayo de que en éste país su propia constitución representa un obstáculo para su democracia, favoreciendo con ello a un modelo neoliberal, que por cierto se encuentra expuesto al ritmo de las fluctuaciones del mercado.

En contraste el caso de Ecuador, caracterizado por un centralismo político, lo que sin duda provoca el desarrollo de un ciudadano de mayor intensidad, más activo, politizado y participativo en busca de influir en las instituciones de poder.

Así Ecuador se puede catalogar como un país con ingobernabilidad desde un punto de vista conservador, debido a la polarización e imposición gubernamental, sin embargo es importante señalar que no es totalmente ingobernable, si bien es cierto se viven procesos de tensión social, lo cierto también es que es una ciudadanía muy activa.

Con lo cual dejamos manifiesto que los límites de la actual concepción de gobernabilidad, tienden a excluirla participación real de la ciudadanía y a establecer un modelo neoliberal triunfante que deja indefenso a un segmento amplio de la población y obsoleta la concepción profunda de gobernabilidad.

III.- Conclusiones

Si bien es cierto, que lo analizado resulta muy práctico en su implementación y desarrollo, lo cierto también es que debemos ponderar y enaltecer a la metodología científica como una nueva y eficaz forma de ejercer política y dentro de esta otorgar gobernabilidad, como un pilar insustituible de un sistema democrático.

En efecto, el Empirismo con el que se ha venido manejando a nuestro sistema político, por cierto cada vez menos, empero presente, debemos desterrarlo por no responder a la nueva dinámica social. Ya que el liderazgo de ciertas personas, como se ha visto, no es suficiente para dotar de desarrollo a un país a una nación e incluso a una localidad municipal, según sea el caso, se requiere de que el mismo, se complementado y en sus caso sustituido por la capacidad de gestión y esa capacidad abarca desde el lugar que ocupan los diversos sectores de la sociedad, sus representantes y desde luego las necesidades que conllevan, para entonces dotar de credibilidad y legitimidad a nuestros Gobiernos en sus diversos órdenes.

De ahí que remarquemos los beneficios y/o bondades que implica la prospectiva, misma que permite apoyar la toma de decisiones para:

- a. Formular políticas y estrategias de desarrollo solidas que auto generen la capacidad de adaptación al cambio;
- b. Explorar y Organizar las visiones del futuro y las medidas de acción necesarias hoy en día para construir futuros mejores;
- c. Construir escenarios coherentes y rutas de acción posibles;
- d. d) Ofrece rutas alternativas que modifiquen tendencias y recomendar los medios para alcanzarlas;
- e. Identifica los conflictos potenciales;

- f. Permite construir indicadores de control;
- g. Fomenta la cultura de responsabilidad frente al futuro;

Luego entonces el término de prospectiva debe ir permeando como parte de la profesionalización en el servicio público, máxime en escenarios de democracia y gobernabilidad.

Prospectiva Estratégica, es la constante a utilizar en cualquier escenario de gobierno, de participación ciudadana, una herramienta a través de la cual la corresponsabilidad ciudadana y autoridad, se vea fortalecida día a día para lograr una legitimidad que conlleva gobernabilidad y paz social.

En ese contexto, si bien es cierto la Administración Pública en cualesquiera de sus órdenes se ha ido modernizando, tecnificando, en pocas palabras se ha ido posicionando y acercando cada vez más a la altura de la demanda ciudadana. Lo cierto también es, que ello obedece a que se han visto obligados los respectivos gobiernos a través de sus administraciones públicas a de manera imitativa seguir modelos de gestión por cada rubro, tema o materia que se presente. No obstante, encontramos la necesidad no solo de homogenizar ese desarrollo institucional por cuanto al gobierno, según se trate.

Derivado de lo anterior, bajo la perspectiva libertaria ya expuesta, se aprecia el establecimiento de una Nueva Gestión Pública, la cual tiene como objetivo primordial la eficiencia orientada ésta a resultados, rendición de cuentas, transparencia, entre otros valores y/o cualidades de la Administración Pública.

Y aun cuando sea la exigencia ciudadana, de que dicha Administración Pública, brinde de manera oportuna y eficiente los servicios y que la misma se estructure por los méritos y resultados de todos y cada uno de sus integrantes, contrario a la burocracia. No pasamos por alto que por sus consecuencias, representa vulnerabilidad y carece de cierto sentido de justicia, lo acotaríamos humanitario.

Luego entonces obligado resulta ponderar el enfoque y/o perspectiva libertaria, traducida en el Nuevo Modelo de Gestión Pública versus la Administración Pública tradicional, para definir en consecuencia la conformación o estructura ideal del Nuevo Modelo de Gestión Pública.

Sin que sea un modelo definitivo o acabado bajo la exposición del autor, nos parece inequívoca la solidez con que se presenta, máxime la respuesta hacia el exterior de un gobierno a través de la administración de los recursos públicos. Alejándose un tanto de la composición de dicha administración y valores intrínsecos que debe manejar.

De ahí que resaltamos a la "meritocracia" como la principal herramienta o criterio para contar con un gobierno eficiente y capaz de atender y brindar respuesta a la demanda social, según se trate.

Es decir, dejar atrás el discurso político, por los sistemas de administración con estándares de calidad. En los cuales se vea al gobernado como un "cliente" con derecho a exigir el servicio público y bajo las circunstancias que requieran, dentro de lo normativamente hablando, sin mayor procedimiento que la otorgación del mismo. Si caer en un estado desregulado.

Donde la practicidad e inmediatez del servicio público sean las principales características de dicho servicio.

Sin que pase desapercibido el enfoque que persigue el presente, remarcamos, la implicación que han sufrido las ciudades en cuanto a la globalización, en efecto no debe verse tan solo bajo la óptica de infraestructura económica para ubicar a las ciudades globalizadas.

Y es que dicha globalización abarca un amplio margen de rubros o materias que tienen influencia y en suma, hacen o generan tal concepto.

Por ello, reiteramos que la globalización incide en todas y cada una de las materias, servicios, ideología y sentido de una sociedad que habita dentro de una ciudad. De ahí que la globalización como tal, motiva la descentralización, promueve la autosuficiencia y el fortalecimiento de las alianzas estratégicas de las ciudades, soslayando el concepto de nacionalismo que no permitía la apertura con otras naciones y/o entidades, según se trate.

Estableciéndose gobiernos con capacidades suficientes para brindar respuesta a las necesidades de la demanda local, constituyendo bloques hegemónicos de gobierno y de políticas públicas que busquen bajo modelos exitosos, la búsqueda del bien común.

De tal manera que la búsqueda a sí mismo por el ser humano y éste con sus semejantes en el contexto socio político, tiende a consolidar y/o a perfeccionar los modelos de relaciones entre los integrantes de la sociedad y de aquellos con sus Autoridades, de ahí que las diversas teorías que al efecto se exponen y a manera de que la eficacia y la legitimidad de las administraciones públicas según sea el caso, contribuyan al desarrollo y a la consolidación de nuevas tecnologías de gobierno. Ya que son esas tecnologías precisamente, las que constituyen la transformación y cambios que viven los países democráticos.

Alcanzado lo anterior, es que a través de las políticas públicas se pueden lograr el interactuar con la sociedad por parte del gobierno y su administración pública, siendo herramientas para responder a las demandas sociales y por otro lado, las que permiten legitimar las acciones de todo gobernante e institución de gobierno.

Por ello se destaca la necesidad de implantar un modelo de Gerencia Pública, que responda a un esquema de gobernabilidad en base a los servicios de calidad que se tengan que prestar, más allá del discurso político, del sistema político o de la ideología de un partido político.

Irrigando una Gerencia de lo Social, definida en esencia, como la que aplica en forma decidida sus objetivos y metas fijadas en y para el servicio a la comunidad. Mediante sistemas dinámicos y permanentes de evaluación y medición de recepción de la demanda y satisfacción social en todos sus rubros.

Inexorable para lo expuesto remarcar lo que significa la gobernabilidad y es que ésta se puede medir por el desarrollo de sus instituciones políticas que se identifican por sus rasgos tales como: la solidez, flexibilidad y coherencia, y dentro de ellas se desenvuelven una burocracia eficiente, partidos organizados y una elevada participación popular en los asuntos públicos, así como el control sobre los militares, una importante injerencia en la economía y procedimientos eficaces para garantizar la continuidad y frenar el conflicto político.

La esencia de la gobernabilidad es la capacidad del régimen para dirigir y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y la estabilidad como condiciones necesarias para la provisión del bienestar social. Es la habilidad de crear condiciones de orden y la estabilidad con los cuales la convivencia social es posible.

Es la implementación, como experiencia, y la evaluación, como aprendizaje, lo que explica a la gobernabilidad del Estado.

Obteniendo con ello una armonización en cuanto a la administración pública y sus formas, incidiendo definitivamente no sólo en la capacidad de respuesta, sino en la forma de gobernar, de manera CORRESPONSABLE siendo la palabra básica y clave para conseguir lo narrado.

IV.- Referencias bibliográficas y bibliografía

- Alcántara Sáenz, Manuel. Los problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político. Cambio Político y Gobernabilidad. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Pág. 19-55.
- Cruz Cervantes Fermín Alí. Estado, Gobierno y Administración Pública en la Globalización. Texto

recuperado vía:

- Godet, Michel: 1995 et all, "Scénarios globaux à l'horizon 2000?", Travaux et Recherches de Prospective, nº1.
- Ingraham, P y D. Rosenbloom. 1992 "The State of Merit in the Federal Government" en P. Ingraham y D. Kettl, Agenda for excellence. Public Service in America, Chatham house.
- Nozick, R. (1974) Anarchy, State, and Utopia, Nueva York, Basic Boo
- La Nueva Gestión Pública en México: un enfoque prospectivo para la toma de decisiones y la planeación estratégica del gobierno. De la Cruz Ledesma Carlos. Texto recuperado vía:
 -
 - La Nueva Gestión Pública y su Teoría de la Organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y Equidad en el debate Organizacional Público. Texto recuperado vía:
 -
 - Globalización y tendencias en la gestión de las ciudades. Harris Nigel. Volumen XV No. 1 -2006. Pág. 167-199 Texto recuperado vía:
 - América Latina en el Péndulo de la Gobernabilidad y la Ingobernabilidad. Ibarra Canencio Ángela. Papel político No. 17 junio de 2005. (181-226) Texto vía:
 - Implementación de Políticas como Gobernabilidad. Guerrero Omar. Democracia y Gobernabilidad en América Latina No. 26 abril-junio 1995. Revista iapem. Editorial AECI.