

# IMPLEMENTACION DE POLITICAS COMO GOBERNABILIDAD\*

Omar Guerrero\*\*

## Introducción

El tema de la *governabilidad* atrae casi automáticamente a la categoría de *ingovernabilidad*, pues ambos tienden actualmente a considerarse como caras de la misma moneda. Hay que explicar, sin embargo, que la invocación de ambos conceptos generalmente va asociada a visualizaciones funcionalistas, tales como las que han sido expuestas por Richard Rose, Jurgen Habermas y J. O'Connor; y que han sido fuertemente criticadas por Claus Offe y Norberto Bobbio.<sup>1</sup> Tal es la idea de Manuel Alcántara Sáenz, quien escribe que "puede entenderse como gobernabilidad el conjunto de condiciones de carácter medioambiental, favorables para la acción del Gobierno o intrínsecas a éste. Por el contrario, ingovernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad gubernamental".<sup>2</sup>

---

\* Conferencia pronunciada en Valle de Bravo, México, en el marco del Seminario Internacional sobre "Democracia y Gobernabilidad en América Latina", el 7 de abril de 1995.

\*\* Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM; miembro regular de la Academia de Investigación Científica, del INAP y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; en 1978 obtuvo el Premio de Administración Pública del INAP, institución en la que fue Director del Centro de Investigación, y de la Revista de Administración Pública; ha dictado cursos, conferencias y seminarios, y publicado ensayos y artículos, así como varios libros sobre temas de administración pública; actualmente es profesor investigador de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

<sup>1</sup> Norberto Bobbio. "Gobernabilidad". *Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores. pp.192-199. Claus Offe. "Ingovernabilidad". *Revista Mexicana de Sociología*, número especial. 1981. pp.1847-1865.

<sup>2</sup> Alcántara Sáenz, Manuel. "Los Problemas de Gobernabilidad de un Sistema Político". *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. pp.19-55. Ver especialmente p.20.

Por nuestra parte, deseamos más bien referirnos a un enfoque desligado de tales visualizaciones, adentrándonos en una óptica centrada en la integración de los factores estructurales que explican a la gobernabilidad en el Estado moderno, considerada como el desarrollo de capacidades para regir a la sociedad.<sup>3</sup> No obstante, nuestro propósito está limitado al análisis de los problemas de *implementación de políticas como factor relevante de gobernabilidad*.<sup>4</sup>

Por principio debemos referir que la gobernabilidad exige el establecimiento de criterios de evaluación de su alcance, que definan los ingredientes estructurales que la identifican. Un modo muy común y aceptado es invocar a la cuestión de si un Gobierno es efectivo o no, y el grado de lo uno o lo otro. El problema consiste en que la efectividad suele concebirse como un valor absoluto, cuando obedece más bien a los valores establecidos convencionalmente para definir su significado. No hay que olvidar, asimismo, que "efectividad" suele ser diferenciado de "eficacia" y "eficiencia", pero también frecuentemente se confunde con ellas como sinónimos.<sup>5</sup> En tanto la eficacia significa el logro del objetivo

---

<sup>3</sup> Nosotros hemos hecho un ejercicio similar en el artículo titulado: "Ingovernabilidad: Disfunción y Quebranto Institucional". *Reforma y Democracia*. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Núm.3. Enero de 1995. pp. 67-88.

<sup>4</sup> No hay lugar aquí para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente vertida al español como "Política" —nosotros mismos lo hacemos en el título de este ensayo—; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *Politics*. Dejamos las voces *Policy* y *Policies* en inglés, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar (Omar Guerrero "Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria". *Revista de Administración y Desarrollo*. Núm. 29. Diciembre, 1991. Santafé de Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. pp.11-33); pero también usamos alternativamente "política", en atención al uso generalizado del término.

<sup>5</sup> Los problemas de conceptualización de la efectividad son complejos, tal como es observable en el planteamiento de uno de los más acreditados pensadores administrativos en los Estados Unidos: Chester Barnard; quien distinguió a la *efectividad* y la *eficiencia*: "cuando un fin específico deseado es logrado, nosotros podemos decir que la acción es *efectiva*. Cuando las consecuencias imprevistas de una acción son más importantes que el logro del fin deseado, y son insatisfactorias, podemos decir que la acción efectiva es *ineficiente*. Cuando las consecuencias imprevistas no son importantes o son triviales, la acción es *eficiente*. No obstante, a veces sucede que el fin previsto no es conseguido, pero las consecuencias imprevistas satisfacen los deseos o motivos, pero no la causa de la acción. Nosotros podemos entonces observar a esta acción como *eficiente*, pero no como *efectiva*". *The Functions of the Executive*. Harvard University Press. 1968 p. 19. Las cursivas son nuestras.

---

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 soluciones eficientes nacidas de procesos de negociaciones o derivadas como desenlaces.

Tampoco está por demás recordar que eficacia también se confunde con "racionalidad". Este ha sido uno de los temas dilectos de la Ciencia de la Administración, pero su uso epistemológico es muy diverso. Por ejemplo, Dwight Waldo pone el acento en la "acción racional cooperativa" como base de la definición de la administración pública.<sup>6</sup> Por su parte, Simon y sus colegas se empeñaron en distinguir eficiencia y racionalidad.<sup>7</sup> Consignan que un programa administrativo puede ser evaluado por el grado de acuerdo o desacuerdo con los valores que plantea respecto al punto máximo a lograr, y por el juicio de su eficacia para alcanzar los valores previstos. Pero la racionalidad o irracionalidad de estas decisiones dependen de los valores aplicados para evaluarlas; es decir, el punto es la precisión exacta de los valores que sirven para la definición.

---

<sup>6</sup> *Estudio de la Administración Pública*. Madrid, Aguilar 1964. pp.10-19.

<sup>7</sup> Según lo apuntan, "el término 'eficiencia' es uno de los más usados, y casi con seguridad uno de los que más se ha abusado en el diccionario de la administración. En su acepción más vasta, se emplea a menudo como sinónimo de 'racionalidad' y es frecuente que, cuando se hace referencia a eficiencia e ineficiencia, en realidad de lo que se trata es del acuerdo o desacuerdo sobre determinados valores". Así, a menudo —indican los autores— cuando hay referencias a la eficiencia, en realidad se le atribuye un significado de "economía", ahorro o reducción del gasto. Y, en forma muy generalizada, es parangonada simplemente con un "epíteto de aprobación". Por lo tanto, para apartarse de estas confusiones, apuntan que "una opción puede definirse como eficiente si logra los resultados máximos posibles con costos de oportunidad determinados, o si logra un nivel dado de resultados con los ínfimos costos de oportunidad posibles". Simon, Herbert, Donald Smithburg y Victor Thompson. *Administración Pública*. México, Editorial Letras, 1968. pp.430-34. También Robert Dahl y Charles Lindblom han estudiado la relación entre racionalidad y eficiencia, señalando que una "acción es racional en la medida en que esté 'correctamente' diseñada para llevar al máximo el logro de un fin, dado el fin en cuestión y el mundo real tal como existe"; y una acción es más racional conforme es más eficiente. "La eficiencia es la proporción que existe entre la entrada evaluada y la salida evaluada". *Política, Economía y Bienestar*. Buenos Aires, Paidós, 1971. pp. 64-65.

Resulta claro que las definiciones de eficacia y eficiencia tienden a ser convencionales, cuestiones de valor externo, no de consideraciones intrínsecas. Esto es muy significativo para conceptualizar a la gobernabilidad y el grado de su alcance.

Por otro lado, en el moderno análisis de políticas se ha preferido optar por otros valores referentes al desempeño del Gobierno, referidos a lo "factibilidad", lo "restrictivo" y lo "satisfactorio".<sup>8</sup> Obviamente, términos magníficos, tales como "optimidad", han ido siendo desechados del lenguaje del analista de políticas, el funcionario público y el experto en reforma de la administración pública.

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.

El concepto de *grado de Gobierno* ha sido formulado para aquilatar el nivel de gobernabilidad. Un Estado gobernable es aquél que la política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad.<sup>9</sup> La gobernabilidad se puede medir por el desarrollo de instituciones políticas que se identifican por rasgos tales como la solidez, flexibilidad y coherencia, y dentro de las cuales se desenvuelve 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.

Tales innovaciones epistemológicas, teóricas y aplicadas, han ido arrinconando en el museo de las antigüedades al modelo racional de políticas y sus habituales aliados técnicos: el análisis de sistemas, el presupuesto programático, la investigación de operaciones, el análisis costo-beneficio y otros más. Hoy en día, el poderoso impulso de las concepciones comunicativas del análisis de políticas han abierto un ancho cauce al uso de la persuasión en la hechura de políticas y, en contraste con antaño, donde se valoraba solamente el trabajo de los ingenieros, los

---

<sup>8</sup> Majone, Giandomenico. "Los Usos del Análisis de Políticas". En Luis Aguilar (ed.). *La Hechura de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992. pp.341-366.

<sup>9</sup> Huntington, Samuel. *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972. pp.13-91.

analistas sistémicos, los economistas y los matemáticos, ahora se pondera adecuadamente la labor de los politólogos, los analistas de políticas, los administradores públicos, los abogados y los historiadores, para quienes el uso del argumento y la evidencia son materia prima usual de su actividad profesional.<sup>10</sup>

## Conceptuando al Gobierno

Bajo estos nuevos conceptos, actualmente el Gobierno está siendo visualizado bajo nociones que han recuperado su esencia semántica y conceptual. En este sentido, los estudiosos han vuelto a Gaetano Mosca, que a finales del siglo pasado había definido al Gobierno como la dirección de la maquinaria administrativa, financiera, judicial y militar, o la influencia sobre quienes la dirigen.<sup>11</sup> Asimismo, se ha vuelto a estudiar a Karl Deutsch, quien lo conceptuó con base en las nociones de comunicación y control, coincidiendo con la versión precedente, en el sentido de que el Gobierno consiste en el arte de la dirección y la autodirección.<sup>12</sup> Nosotros, hace ya más de una década, decíamos que "Gobierno es, entonces, dirigir, conducir el rumbo de la sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, el régimen político".<sup>13</sup>

Estas nociones entrañan explícitamente al concepto de gobernabilidad, cuya índole consiste en un plusvalor, en un valor agregado a las prácticas meramente continuas de Gobierno. Gobernabilidad significa, sencillamente, el conjunto de las aptitudes que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que tiene la capacidad de ofrecer orden y estabilidad, sobre las cuales se finca la calidad del servicio público y el bienestar social en general.

---

<sup>10</sup> Majone, Giandomenico. "Los Usos del Análisis de Políticas". En Luis Aguilar (Ed.). *Op. cit.* pp.341-366.

<sup>11</sup> Mosca, Gaetano. *Elementi di Scienza Politica*. Tipografia di la Camera dei Diputati, 1895. p. 171.

<sup>12</sup> Deutsch, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969. Cap. 5.

<sup>13</sup> Guerrero, Omar. "Gobierno". *Diccionario de Política y Administración*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, 1980. pp. 49-60. Ver especialmente la p. 50.

Sin embargo, no debemos engañarnos al pensar que un Estado gobernable es aquél que está integrado por vasallos domesticados. Todo lo contrario, su esencia son los ciudadanos con un elevado nivel de civismo.

Como lo advertimos, el acento en los estudios sobre el Gobierno frecuentemente se ha puesto en el modelo racional de *Policy* y la enseñanza de la Economía, favoreciendo el análisis financiero, el costo-beneficio, el análisis de sistemas y la investigación de operaciones. Pero la nueva generación de estudios emergentes a principios de los años setenta ha impulsado el énfasis en un concepto de Gobierno basado en la política y la comunicación, y cuya expresión académica más representativa es el análisis de implementación, la idea de la evaluación como proceso de aprendizaje y el planteamiento de la terminación de *Policy*.

Partiendo de esas nociones, se tiende a la comprensión del Gobierno como proceso de hechura de *Policy*, profundizando en su actividad. Dentro de esta idea, se parte de la consideración íntegra de la actividad desde el problema o necesidad que suscita la actividad misma: el *por qué*; la actividad en sí: el *qué*; el modo en que se desenvuelve la actividad: el *cómo*; y la consecuencia de la actividad: el *para qué*. Sin embargo, existen ingredientes dentro del proceso de Gobierno que no constituyen sucesos o hechos, y por consiguiente no son una expresión tácita de su actividad. Pero, aún no siendo sucesos, significan decisiones hechas cuya factura es diversa, pues su signo es inhibir, impedir, frenar o frustrar deliberadamente el arranque de la acción gubernamental. El gobierno, así, puede actuar o no, a través de idénticos procesos decisorios o de hechura de políticas. Bajo esta perspectiva real, se debe también considerar la omisión de la actividad, pues el gobierno puede optar por obrar o no hacerlo.

Entre la acción y la inacción gubernamental existe un terreno intermedio definido por prácticas de programas de gobierno que se limitan a una agenda "segura". Es decir, el temario de la actividad se restringe deliberadamente bajo la gravitación de poderes sociales determinantes, que ha modo de hoyo negro, no permiten el escape de acciones innovativas que desafíen al *statu quo*.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Tal temario, relativo a la teoría de las no-decisiones, ha sido desarrollado principalmente por Peter Bachrach y Morton Baratz en sus artículos: "Two Faces of Power" (*The American*

---

El Gobierno opta por hacer o no hacer, o hacer limitadamente, con base en condiciones sociales vigentes, tanto nacionales como internacionales, siendo el proceso de hechura de *Policy* una cadena causal cuyos eslabones son gubernamentales y no-gubernamentales; nacionales y extranjeros.

### **Lo que el Gobierno opta por hacer**

Los gobiernos, debido a los imperativos del horizonte social en el que se desenvuelven, y el cual está caracterizado por fases de paz y orden, intercaladas y mezcladas con fases de desasosiego y conflicto, suelen realizar una gran cantidad de acciones en grado y medida, lo mismo que abstenerse de realizarlas. De aquí resulta natural el razonamiento de que el único modo de percibir al Gobierno, a su ser y devenir, es mediante su presencia organizativa y su actividad como *Policy* pública. Así, en la medida en que el Gobierno se exterioriza a través de su actividad es posible observarle, y parece difícil poder considerarlo un objeto de investigación científica sin esta oportunidad de observación de su ser y devenir. En este sentido, el Gobierno ha sido identificado con los esquemas de elaboración de decisiones y, por extensión, con el ejercicio del poder dentro de una diversidad de manifestaciones. Sin embargo, resulta cierto también que el Gobierno puede ser observado fuera del marco de dicha elaboración conceptual, y ser concebido sin actuar. En la medida en que se vincule al Gobierno con el Estado, como su expresión organizativa, se puede comprender mejor su doble personalidad como actor y como no-actor.

El Gobierno se explica a partir de la idea de la comunidad que integra a la sociedad moderna como 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. Por lo tanto, por su propia determinación define sus actividades y elementos de manera deliberada, es decir, se gobierna autónomamente, lo hace por sí misma buscando ser efectiva. La autodeterminación está basada en la voluntad, que es la

*Political Science Review*. Vol. 56, núm. 4. December, 1962) y "Decisions and no-decisions: an Analytical Framework" (*The American Political Science Review*. Vol. 57, num. 3. September, 1963. pp. 632-638).

fuerza que la suscita, pero la realización de la voluntad es posible sólo mediante el acto, de modo que la comunidad constituye una unidad de voluntad y acción. La comunidad encarna en el Estado como una congregación humana autodeterminada, cuya personalidad se manifiesta cuando su Gobierno expresa su voluntad mediante la acción.

Dentro de esta perspectiva, el Gobierno constituye un proceso de hechura de políticas. Una de las definiciones usuales enuncia que *Policy* pública es aquello que el gobierno opta por *hacer* o no *hacer*.<sup>15</sup> Desde la óptica de lo que *hace*, esta idea entraña a una variedad de acciones realizadas por el Gobierno, principalmente la organización de la sociedad y la regulación de conflictos entre los grupos, pero también otras funciones referentes a la distribución de beneficios y la acuñación de moneda, por citar dos casos. En buena medida, las *policias* públicas pueden regular la conducta social, organizar a las burocracias gubernamentales, repartir los beneficios y cobrar los impuestos.

Las *Policias* públicas identifican a los campos sustantivos de la vida social y colectiva, tales como la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano y otros más que huelga mención. Dentro de este esquema quedan incluidas todas las acciones gubernamentales, tanto las que el Gobierno hace explícitas, como aquellas otras que permanecen implícitas o simplemente no se realizan, ya se trate de asuntos vitales o meramente triviales. Por consiguiente, las *policias* públicas son una larga serie de opciones, más o menos relacionadas, que incluyen decisiones de no actuar, hechas por órganos y servidores públicos.<sup>16</sup> Estas opciones son formuladas dentro de "áreas de resultados", tales como las arriba citadas. Sin embargo, en cada una de estas áreas hay muchos resultados de *Policy* diferentes, es decir, cursos efectivos o potenciales de acción del gobierno, que pueden significar conflictos entre los diferentes segmentos de una sociedad dada e incidir en el grado de gobernabilidad.

---

<sup>15</sup> Dye, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Inc, 1984.

<sup>16</sup> Dunn, William. *Public Policy Analysis: an Introduction*. Englewood Cliffs, N.J, Prentice-Hall, 1981.



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

Es claro que, al menos parcialmente, la *Policy* es observable independientemente de su orientación hacia metas; lo que hay que recalcar aquí, es que su definición debe contemplar tanto a la actividad del Gobierno, como a su no-actividad. Por consiguiente, lo primero que se debe analizar es lo que el gobierno *hace*, como realización de la voluntad del Estado; después lo que *no hace*, tanto lo que no declara, como lo que declara haber hecho, porque mucho de lo que hizo bien o mal suele juzgarse más como un problema de acción, que de omisión, cuando puede ser lo segundo.

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

Por otro lado, la intención es un elemento definitorio de la *Policy*, pero no es suficiente para llenar totalmente a esta definición, a menos que se vincule a su implementación efectiva, pues frecuentemente la gobernabilidad es más eficiente que efectiva. Lo importante es destacar que la intención debe estar ligada a una *Policy* que realmente ocurra, porque el término abarca tanto lo que es la intención, como lo que ocurre

como resultado de la intención misma.<sup>17</sup> Cualquier uso que excluya resultados no-intencionados, soslayaría a los más comunes fenómenos sociales y estaría ciertamente agotado, ya que un Gobierno que no se activa intencionadamente no dirige, o lo hace deficiente y parcialmente. Mucho de lo gobernable de los Estados modernos radica en el éxito del diseño de política, pero también mucho de los problemas de fracaso se puede atribuir a acciones deliberadas del Gobierno indebidamente diseñadas. Esto es así, porque la *Policy* es un curso de acción, o inacción, no acciones o decisiones específicas.

Por consiguiente, la *Policy* es identificada operacionalmente, no por las metas que persigue, sino por el comportamiento real que intenta poner en efecto tales metas. Una asunción operacional básica es que cada categoría de *Policy* pública considerada en el tiempo es, en un sentido importante, un régimen, y *todo régimen tiende a crear una política consonante consigo misma*.<sup>18</sup> Esta forma de observar directamente al comportamiento efectivo del Gobierno, es apreciar *regímenes* gubernamentales bajo concepciones que se alejan de los enfoques tradicionales aludidos.

El factor conflicto suele ser un elemento central en política, principalmente porque el conflicto está determinado por la visibilidad, intensidad y dirección, y con ello se imprime realismo a la política y tiene un peso decisivo en la gobernabilidad. El manejo del conflicto por los hacedores de *Policy* para definir las opciones convenientes, y la posición de los opositores, representan condiciones políticas que impactan en el grado de gobernabilidad.

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

---

<sup>17</sup> Hecló, Hugh. "Review Article: Policy Analysis". *British Journal of Political Science*. Núm. 2, 1973. pp. 83-108.

<sup>18</sup> Lowi, Theodore. "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory". *World Politics*. Vol. XVI, 1964. pp. 677-715

Tal como lo adelantamos, recientemente, dentro de las condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable un problema de crisis de Gobierno que ha sido definido como *ingobernabilidad*. Bajo esta perspectiva, la ingobernabilidad ha sido planteada como un diagnóstico de inviabilidad de los Gobiernos para alcanzar su objeto, pero solamente desde el punto de vista del papel del Estado ante sus deberes modernos. Es decir, la ingobernabilidad ha sido concebida como una mera pérdida de gobernabilidad. Este problema es discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado moderno, principalmente las relativas al bienestar social, tales como la salud, educación y trabajo, y las referentes al grado de civismo alcanzado por la ciudadanía, principalmente la ampliación del sufragio y exigencia de democratización.

Así planteado el problema, las condiciones examinadas se restringen a deberes gubernamentales que algunos autores juzgan que son prescindibles o transferibles hacia otras opciones de satisfacción que se identifican con el mercado. Una vez hechas las segregaciones que se consideran pertinentes, básicamente por medio de transferencias organizativas por privatización, o más amplias terminaciones funcionales y programáticas, cesa la disfunción y se resarce automáticamente la gobernabilidad. Este análisis tiende a ceñirse a un método funcionalista cuya aproximación restringe la gobernabilidad a un ajuste o readaptación funcional del sistema político.<sup>19</sup>

Así concebida la gobernabilidad, se trataría de un procedimiento curativo de mera restauración de condiciones vigentes que han sido desajustadas, no de condiciones a construir por medio de un procedimiento de implementación complejo. En la medida que la implementación se complica, los efectos resultantes pueden ser altamente lesivos. La implementación fallida es más que un mero problema de tramitación administrativa, suele convertirse en un ingrediente de agravios públicos de alto riesgo. Entre más desarreglos sociales emergen en el seno de la sociedad, y más violencia se introduce como ingrediente de estos desarreglos, la ingobernabilidad opera como mecanismo de destrucción de las condiciones de vida de aquella sociedad.

---

<sup>19</sup> Ver especialmente a Robert Merton (*Teoría y Estructura Sociales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1972. p. 61).

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. Esta capacidad de Gobierno constituye un ejercicio de aprendizaje; de instrucción para entender las deficiencias del Gobierno y hacer que los Estados sean más gobernables.

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

### **Lo que el Gobierno hace eficazmente**

La ingobernabilidad refleja deficiencias dramáticas del Estado, que ponen en riesgo su existencia misma. Tales deficiencias suelen ser localizados en las condiciones sociales en las cuales se mueve el Gobierno. Hay, en contraste, otras insolencias no menos peligrosas que se aprecian al margen de tales condiciones y se juzgan equivocadamente como inherentes a los gobiernos, y que proceden meramente del análisis económico. Pero los gobiernos no son inherentemente deficientes, pues el grado de su insolencia de desempeño tiene causas explicables que actualmente han superado las tradicionales visualizaciones basadas en dicho análisis. Ahora se conoce mejor porqué el gobierno hace deficientemente lo que optó hacer y esto se debe a los estudios de implementación de *Policies* públicas.

Un aspecto frecuentemente esgrimido a favor de aquella visualización "congenitista" de las deficiencias del gobierno, se ha centrado en la concepción de las organizaciones de la administración pública como barreras naturales a la implementación. Esta versión fue descalificada una vez que se demostró que hacer fluir el proceso *Policy* depende, no de la organización en sí, sino de que las relaciones de autoridad estén debidamente configuradas en el proceso gubernamental.<sup>20</sup> Es la inadecuada configuración de autoridad en el gobierno, una de las causas principales del formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido, y

---

<sup>20</sup> Elmore, Richard. "Modelos Organizacionales para el Análisis de Implementación de Programas Sociales". Luis Aguilar (ed.). *La Implementación de las Políticas*. México, Miguel Angel Porrúa, 1992 (1978). pp.185-249.

por consiguiente, de los obstáculos a la implementación, más no de la existencia de la organización.

Consideraciones como estas son antiguas, pero fue recientemente que se comenzó a impulsar el análisis de implementación a partir del fracaso de los programas sociales desenvueltos a finales de los sesenta, principalmente en los Estados Unidos.<sup>21</sup> Una vez asumida la conciencia de este fracaso, se replantearon los problemas de operación gubernamental desde investigaciones sobre su desempeño. Antaño, estas investigaciones se habían ceñido a la exploración de los efectos de los programas gubernamentales y los problemas que intentaban resolver, pero habían soslayado el modo cómo se desenvolvían los programas. Paradójicamente, países altamente desarrollados en los cuales hay una gran cantidad de servicios públicos, se desconocía cómo se traducían a partir de las decisiones políticas.<sup>22</sup> Con objeto de lograr un campo conceptual aceptable, la implementación fue definida de manera estricta para ser distinguida de la administración y otras categorías; este esfuerzo de definición, desde entonces en curso y progresión, aún no termina. En este sentido, a grandes rasgos existe consenso acerca de que la implementación es el vínculo entre la *Policy* y su realización, y comprende a las acciones encaminadas al alcance efectivo de los objetivos previstos.

El análisis de implementación ha ahondado en un territorio aún muy opaco, cuyas fronteras extremas son la intención gubernamental y la acción administrativa.<sup>23</sup> Tal análisis tiene como objeto develar el misterio del modo cómo la intención se traduce en acción, por lo que consiste en un proceso de despeje de las incógnitas que encierra la complejidad del proceso de *Policy* cuando está en marcha y que entraña la irrupción de desviaciones, correcciones, impedimentos y reformulaciones, frecuentemente inexplicadas.<sup>24</sup> Tales obstrucciones inherentes al proceso

---

<sup>21</sup> Meter, Donald van; Carl van Horn. "El Proceso de Implementación de Políticas: un Marco Conceptual". Luis Aguilar (ed.). *La Implementación de las Políticas*. pp. 96-146.

<sup>22</sup> Naim, Moisés. "Un Marco Conceptual para el Análisis de Implementación de Políticas Públicas". Caracas, *Politeia*, Número 8, 1979. pp. 7-33.

<sup>23</sup> Rein, Martin and Francine Rabinovitz. "Implementation: a Theoretical Perspective". En Martin Rein, *From Policy to Practice*. M.S., Sharpe, Inc., 1983. pp. 113-137.

<sup>24</sup> Aguilar, Luis. Estudio Introductorio de la antología: *La Implementación de las Políticas*. pp. 15-92.

de implementación, de suyo paradójico y complejo, es lo que explica a la gobernabilidad como un desarrollo de capacidades del Gobierno para rendir mejores frutos de servicio a la sociedad.

La implementación consiste en la identificación de las causas que provocan los cambios y las razones que ofrecen la justificación de las mutaciones, en el proceso del Gobierno. Gracias a los estudios de implementación se puede detectar que la operalización de una *Policy* ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción entre dilemas y paradojas, entre una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma.<sup>25</sup> Una buena cantidad de causas de la aptitud administrativa de los gobiernos puede ser encontrada en la implementación, cuyo análisis devela los problemas que la suscitan. La identificación de un problema de implementación detecta el punto de arranque de la actividad gubernamental, porque la acción comenzada da lugar a la implementación y esta tiene un punto final. Por consiguiente, la implementación puede ser exitosa o fracasada, sólo en la medida en que haya una meta contra la cual juzgarla; ello explica porqué, como lo señalan Pressman y Wildawsky, los problemas de implementación son más frecuentes por la incapacidad de continuar, más que por la ineptitud para comenzar.<sup>26</sup>

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

### **Lo que el Gobierno debe saber para optar por hacer o no hacer**

Para optar sobre hacer o no hacer, así como para hacer eficazmente o dejar de hacer, los gobiernos deben ser capaces de instruirse continuamente. Esto es posible por medio de la *evaluación* concebida como un proceso de aprendizaje para la implementación de *Policies*, en la cual los elementos esenciales de su índole son la experiencia y la inteligencia. El interés por la evaluación como un acopio de experiencia nació de las dificultades encontradas para la aplicación práctica de la *Policy* gubernamental, con productos decrecientes de gobernabilidad. Esta

---

<sup>25</sup> Bardach, Eugene. *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts, MIT Press, 1977.

<sup>26</sup> Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1984. Ver la Introducción a la tercera edición.

apreciación, que acentúa el papel singular de la implementación, discierne que el valor de una *Policy* no debe medirse exclusivamente en términos de diseño, sino también a la luz de su *implementalidad*.<sup>27</sup> Si la cuestión en Gobierno es saber si una *Policy* ha sido debida o deficientemente implementada, la respuesta hay que buscarla observando las diferencias entre lo intentado y las consecuencias reales, es decir, mediante la evaluación.

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

Para la gobernabilidad, la evaluación y la implementación son lados de la misma moneda, porque la segunda prevé la experiencia que la primera interroga, en tanto que la evaluación prevé de inteligencia a la implementación para que ofrezca sentido a lo que sucede.<sup>28</sup> Como materias gemelas, no se puede eludir la discusión de las interpelaciones entre un programa de acción a través de la implementación y un programa de aprendizaje por medio de la evaluación.

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

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

<sup>28</sup> *Ibid.*

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



# Revista

iapem

Instituto  
de Administración  
Pública  
del Estado  
de México

## Democracia y Gobernabilidad en América Latina

No. 26 Abril - Junio - 1995

 AECI