

Omar Guerrero Orozco

Originario de la Ciudad de México, donde nació el 30 de marzo de 1946. Estudió la Licenciatura en Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Nacional Autónoma de México; Institución en la cual también obtuvo el Doctorado en Administración Pública. Actualmente se desempeña como Profesor de Carrera en esta misma Institución, donde imparte cátedra sobre Teoría de la Administración Pública. Entre sus obras publicadas se encuentran: «Introducción a la Administración Pública»; «La Teoría de la Administración Pública»; «Las Ciencias de la Administración en el Estado Absolutista»; «El Estado y la Administración Pública en Mexico»; «La Administración Pública del Estado Capitalista»; «El Estado en la Era de la Modernización».

Para las comunicaciones con el autor dirigirse a:

Alvaro Obregón 1670, Col. La Magdalena

Del. Contreras

C.P. 10910 México D.F. - México

Tel: (525) 645.62.52

Fax: (525) 645.62.52

Ingobernabilidad: disfunción y quebranto estructural

La ingobernabilidad ha sido planteada como un diagnóstico de inviabilidad de los Gobiernos para alcanzar su objeto... El problema es discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado, principalmente las relativas al bienestar social (tales como la salud, educación y trabajo) y las referentes al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía (ampliación del sufragio y exigencia de democratización).

Introducción

El desempeño de los Gobiernos ha sido objeto frecuente de reflexión. Muchos de los tratados de política y administración pública, se refieren a las deficiencias del Gobierno. Sin embargo, pocos tiempos como los actuales han puesto tanta atención en los déficits gubernamentales. Este artículo tiene como objeto examinar a la «ingobernabilidad», como un planteamiento de los problemas del Gobierno.

Un Gobierno puede ser calificado de deficiente, si el objeto que le da vida no es alcanzado, o si sus rendimientos decrecen ante los imperativos públicos que tiene encomendados. Las causas de las deficiencias pueden ser de la más diversa índole, y oscilan desde la propensión al congresismo por imperfección de la división de poderes, inclinando el predominio hacia el Legislativo, hasta la decadencia del Estado en su conjunto. Comprende, también, los procesos de deterioro gubernamental, que derivan en sucesos tan dramáticos como las guerras civiles y las dictaduras.

Sin embargo, recientemente, dentro de las condiciones generales de cambio acelerado que sufren las sociedades contemporáneas, es observable un problema crítico 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, el problema es discernido a partir de las responsabilidades más recientes del Estado, principalmente las relativas al bienestar social (tales como la salud, educación y trabajo) y las referentes al grado de civilidad alcanzado por la ciudadanía (ampliación del sufragio y exigencia de democratización).

Así planteado el problema, las condiciones examinadas se restringen a deberes gubernamentales que se juzgan prescindibles y trasladables hacia otras opciones de satisfacción, cuya naturaleza no es pública, como el mercado, por ejemplo. Al mismo tiempo, el análisis aplicado tiende a ceñirse a un método funcionalista, es decir, aproximaciones que restringen a la ingobernabilidad dentro de desajustes o inadaptaciones disfuncionales en los sistemas políticos.

Aquí haremos un examen relativamente extenso del problema de la ingobernabilidad, comparando estas perspectivas disfuncionales y otras más, que hemos denominado como propiamente estructurales.

Gaetano Mosca, 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. Más recientemente, Karl Deutsch conceptualizó al Gobierno 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. Estas nociones entrañan, de manera explícita, el 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 los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. Ingobernabilidad, en contraste, es la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingobernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de Gobierno, sino de los fundamentos del Gobierno en sí.

Cuanto 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. La esencia de la ingobernabilidad es la imposibilidad del régimen para dirigir, y por lo tanto, para garantizar el factor político primordial de orden y de estabilidad como condiciones necesarias para la provisión de bienestar. Así, la ingobernabilidad no se ciñe a la incapacidad de ofrecer bienestar, se extiende a la imposibilidad de crear condiciones para el orden y la estabilidad, sin los cuales, la convivencia social es imposible.

I. Ingobernabilidad como disfunción

Como lo anunciamos, es recientemente cuando el término ingobernabilidad se identifica con la incapacidad del Gobierno para responder a las demandas de bienestar y, más en lo general, la noción se mueve dentro de esquemas conservadores y sugiere la existencia de enfermedades incurables y males congénitos, que se atribuyen al Estado(1). La ingobernabilidad es concebida de un modo particular, estricto y coyuntural, no como un fenómeno general, toda vez que su configuración epistemológica tiene su fundamento en la idea de «disfunción». Existen tres

Una versión de la ingobernabilidad como disfunción, la visualiza como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificados como parte del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

versiones disfuncionales de la ingobernabilidad:

La primera visualiza a la ingobernabilidad como el resultado de una sobrecarga de exigencias sociales, que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad de servicio público. Gobernabilidad e ingobernabilidad son identificados como partes del mismo proceso político, la primera como función, la segunda como disfunción.

El segundo enfoque, la observa como un problema derivado de la insuficiencia de ingresos fiscales provenientes de la actividad meramente tributaria del Estado, ante el aumento incesante del gasto público; es decir, la estrechez financiera es disfuncional al sistema. Su base es el abandono de la vocación del Estado como Fisco, en el sentido que su objeto es desarrollar las bases económicas de la tributación.

Finalmente, la ingobernabilidad es concebida como el producto de la crisis de gestión del Gobierno y de la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos. Constituye una vicisitud de enlace entre insumos y productos del sistema político, derivada en la crisis de salida como crisis de racionalidad y en la crisis de entrada como crisis de legitimidad. La primera crisis se manifiesta en la insolvencia de la administración pública para instrumentar el control de la economía, la segunda consiste en la incapacidad para estimular un nivel adecuado de lealtad al Gobierno. Existe, en suma, una relación disfuncional entre la economía y la administración pública.

1. La Sobrecarga de Demandas como Fuente Disfuncional de Ingobernabilidad

Uno de los insumos más poderosos en las transformaciones internas en el Estado moderno, es la expansión de la participación de la ciudadanía en los negocios públicos y, por ende, de la extensión y multiplicación de sus demandas de bienes y servicios públicos. Debido al concepto del sufragio como divisa política y como nutriente de la «inflación» de civilidad, los gobernantes han absorbido tales demandas y las han satisfecho con una ampliación de satisfactores públicos, cuyos saldos son, por un lado, la espiral económica inflacionaria, y por el otro, paradójicamente, la insatisfacción de las demandas ciudadanas. Esta sobrecarga de demandas es definida como una relación asimétrica entre el crecimiento del producto nacional, y el costo de los servicios públicos y las demandas salariales. Una de las consecuencias negativas es la incapacidad implementadora del Gobierno, es decir, su ineptitud para alcanzar los objetivos propuestos y, por lo tanto, para responder positivamente a

Para sustraer al Estado de una crisis de gobierno, otro remedio neoliberal aconseja la desviación de las reivindicaciones sociales que rebasen los límites de respuesta positiva, hacia las relaciones de mercado. Así, se espera que el nivel de gobernabilidad aumente gracias a la privatización de sectores económicos y sociales a cargo del Estado, despublicándose una variedad de servicios.

los compromisos con los ciudadanos.

Otra consecuencia, es la pérdida de consenso de la ciudadanía, cuyo rédito es la merma de disposición a la obediencia, principalmente cuando las políticas del Gobierno fluyen contra sus intereses. Ambos saldos están relacionados, pues la conservación del consenso bajo pérdida de eficiencia administrativa, deriva irremediabilmente en la improductividad, y posteriormente en la disminución del consenso y la ruptura de la legitimidad. En conclusión: la calidad del desempeño del Gobierno está definida por su capacidad de desarrollar eficiencia y consenso, por medio de los servicios que presta.

Los remedios propuestos para evitar la ingobernabilidad por sobrecarga, proceden generalmente del neoliberalismo y especialmente revisitan la propuesta de una reducción drástica de la actividad del Gobierno y la depresión de las expectativas de servicios de la ciudadanía, especialmente del papel del Estado como salvador en situaciones difíciles. A pesar de los programas anti-inflacionarios, el tercer remedio consiste en la sugerencia de ingresar más recursos a los Gobiernos. Finalmente, los teóricos de la sobrecarga han esbozado, apenas, una última solución, que consiste en reorganizar a fondo al Estado, mediante la simplificación de sus instituciones, para disminuir «la complejidad que estorba a su eficacia».

El argumento central de la tesis de la sobrecarga, es la incapacidad organizativa y operacional del Estado para satisfacer un cúmulo acrecentado de demandas provenientes de un espacio político expandido y diferenciado, demandas provenientes de la ciudadanía y las organizaciones políticas: partidos, grupos de presión y medios de comunicación, que disfrutan de una amplia libertad de movimiento(2). El resultado es una sobrecarga de exigencias, ante las cuales los Gobiernos no tienen capacidad de respuesta positiva. Frente a esta sobrecarga de exigencias continuas y crecientes, las obligaciones y deberes públicos se incrementan, en tanto que sus capacidades de respuesta decaen irrefrenablemente. De la inacción estatal brota la inconformidad y la frustración de sectores sociales marginados e insatisfechos, cuyas demandas el Gobierno no se pueden satisfacer y, por consiguiente, se incrementa gradualmente el nivel de ingobernabilidad.

Para sustraer al Estado de una crisis de Gobierno, otro remedio neoliberal aconseja la desviación de las reivindicaciones sociales que rebasen los límites de respuesta positiva, hacia las relaciones de mercado. Así, se espera que el nivel de gobernabilidad aumente gracias a la privatización de sectores económicos y sociales a cargo del Estado, des-

De acuerdo con la versión de la ingobernabilidad como un producto negativo del déficit fiscal, el Estado, para garantizar su propia reproducción, debe ceñirse a funciones primordiales, particularmente, garantizar la acumulación de capital y preservar la legitimidad. La clave de estas funciones es el potencial del Gobierno para garantizar las condiciones generales de la acumulación, evitando el provecho de unas clases en perjuicio de otras, mermando la tasa de legitimidad.

publicándose una variedad de servicios. Este procedimiento es más redituable cuando se extiende a los nichos en los cuales descansan las actividades económicas estratégicas del Estado, extinguiéndose sus monopolios económicos y ampliándose los marcos del mercado.

El desvío de las exigencias sociales debe extenderse hacia los deberes de bienestar del Estado, reformándose el régimen de seguridad social en el cual se fundan los programas de salud y protección de amplios sectores de la sociedad, así como otros más referentes al trabajo, la asistencia social, la vivienda y otros similares. Mediante este método drástico, las demandas sociales son sofocadas antes de nacer y se consigue un decrecimiento sustancial de insumos deflacionarios de las reivindicaciones que generan la sobrecarga. Sin embargo, dado el caso de que emerjan demandas que no fueron sofocadas de este modo, o desviadas hacia las relaciones monetarias, ellas deben ser encauzadas hacia filtros de la administración pública que las evalúen como posibles insumos accesibles al Gobierno. En suma, aquellas exigencias que se evadan a estas medidas, simplemente se les sitúan fuera del marco de la racionalidad gubernamental y son desechadas.

2. El Déficit Fiscal como Causa Disfuncional de Ingovernabilidad

De acuerdo con la versión de la ingobernabilidad como un producto negativo del déficit fiscal, el Estado, para garantizar su propia reproducción, debe ceñirse a funciones primordiales, particularmente, garantizar la acumulación de capital y preservar la legitimidad. La clave de estas funciones es el potencial del Gobierno para garantizar las condiciones generales de la acumulación, evitando el provecho de unas clases en perjuicio de otras, mermando la tasa de legitimidad. El Gobierno no puede ignorar que tales funciones son los insumos de su vida, porque los excedentes de la economía son la fuente de sus ingresos. Esta interpretación está basada en la experiencia norteamericana y en la evolución presupuestaria de ese país, toda vez que confunde la crisis fiscal del Estado con la crisis del Estado como Fisco. Esta última, consiste en una contracción drástica de las actividades económicas de la iniciativa privada y, como derivación, en un agotamiento de las fuentes tributarias.

La versión de la crisis fiscal del Estado, al mismo tiempo, se sustenta en la tesis de la peculiaridad de esta crisis como propia de la época actual. En realidad, la crisis fiscal es una condición permanente de la hacienda pública de los estados modernos, desde dos siglos atrás, en el sentido de que, con frecuencia, la proporción entre ingresos y egresos es asimétrica. Desde este ángulo, la teoría de la crisis fiscal del Estado

es una derivación actual del vetusto *Arbitrismo*, que fue una respuesta a la deplorable situación de la economía española en el siglo XVII(3). Los arbitristas se encargaron de hacerlo notar, a través de una multitud de trabajos dedicados a destacar el deprimente estado de la Real Hacienda. Pero sus observaciones se limitaron al problema de los ingresos, de modo que las extrapolaciones a otros problemas fueron circunscritos a la materia fiscal, tal como lo hace aquél enfoque de la ingobernabilidad.

Recientemente se ha iniciado la elaboración de una teoría general de la decadencia económica de los Imperios de la antigüedad, cuyas explicaciones tienen buena parte de sus bases en problemas fiscales(4). Restringir la crisis fiscal como inherente al Estado moderno, en la actualidad carece de fundamento, tal como lo muestra un nutrido caudal de trabajos elaborados entre los siglos XVI y XVIII, cuyo objeto fue explicar el declive del Imperio otomano por efecto del agotamiento de las fuentes tributarias. Los *Kanun Nama* o Tratados de Cánones de Gobierno, desfilan durante esta época para analizar la crisis fiscal que fue hundiendo al Imperio.

Es más preciso, pues, referirnos a crisis del Fisco, es decir, del Estado como titular de la Hacienda pública, que a la crisis fiscal del Estado en el sentido de referente peculiar de la ingobernabilidad del Estado moderno en la actualidad. Además, la reconcepción del Estado fiscal, que puede transformarse en un Estado interventor, reforzaría a las instituciones gubernamentales y ofrecería una opción de ingresos financieros por vías no fiscales (producidas por las empresas públicas, por la obtención de derechos para la explotación del patrimonio público y otras más).

3. La Insuficiencia de Racionalidad como Insumo Disfuncional de Ingobernabilidad

Esta interpretación se basa en la teoría de la expansión del papel del Estado y la extensión de su intervención en la economía, pero pone el acento en el cambio de relaciones entre los valores y las estructuras, en el ámbito de la participación, las preferencias y las expectativas políticas. Sin embargo, trasciende estas premisas bajo el proyecto de una teoría general de la crisis del capitalismo tardío. El centro de su esquema es un principio organizador, cuyo primer aspecto es la consolidación de un dominio no-político de clase y el segundo la acción orientada en el mercado hacia el interés, más que hacia el valor. Este principio de organización se fundamenta en la contradicción entre el deber del Estado para preservar a la propiedad privada y la justificación de sus

La ingobernabilidad, como efecto de la crisis del capitalismo tardío, entraña un déficit sensible del rendimiento de la administración pública. El sistema político se alimenta por medio del insumo de lealtad de masas, generando un producto de decisiones administrativas emanadas de la autoridad. La crisis de insumo se manifiesta como crisis de legitimidad, en tanto que la crisis de producto se expresa como crisis de racionalidad.

funciones sociales.

La propensión a insatisfacer estas últimas, fundamentales para la integración social, redundan en una crisis del sistema social en su conjunto. La crisis se manifiesta en cuatro tendencias: a) la incapacidad del sistema económico para crear, en la medida necesaria, los valores consumibles suficientes; b) la inhabilidad del sistema administrativo para generar, en la medida necesaria, opciones racionales; c) la imposibilidad del sistema de legitimación para generar, en la medida necesaria, motivaciones generalizadas; d) la inviabilidad del sistema sociocultural para generar, en la medida necesaria, un estímulo para la acción(5).

La ingobernabilidad, como efecto de la crisis del capitalismo tardío, entraña un déficit sensible del rendimiento de la administración pública. El sistema político se alimenta por medio del *insumo* de lealtad de masas, generando un *producto* de decisiones administrativas emanadas de la autoridad. La crisis de insumo se manifiesta como crisis de legitimidad, en tanto que la crisis de producto se expresa como crisis de racionalidad. Esta última manifiesta la incompatibilidad y el incumplimiento de Gobierno, que exige el sistema económico. En la medida en que esta crisis progresa, la desorganización de la administración pública y su decreciente capacidad de servicio, se convierten en más ingredientes de la crisis de legitimidad. La crisis de racionalidad es una consecuencia de la crisis económica, por efecto del desplazamiento de las relaciones económicas hacia la administración pública. La ingobernabilidad manifiesta en el déficit de racionalidad administrativa no es inherente a la administración pública, sino un insumo procedente del sistema económico y la expresión de su incapacidad para ofrecerle productos necesarios de Gobierno.

La crisis de racionalidad expresa el substrato de contradicciones en que yace la economía en el capitalismo tardío, que al mismo tiempo, que representa la necesidad de la socialización, conserva el imperativo de la propiedad privada. La ingobernabilidad reproduce la imposibilidad del Estado, para responder a imperativos que no está en aptitud de cumplir. Situado entre Caridbis y Escila, el Estado debe representar el papel de capitalista genérico y, al mismo tiempo, garantizar la competencia de los capitalistas individuales que no pueden abandonar la libertad de inversión. El Estado en actividad, es decir, la administración pública, se desenvuelve dentro de la paradoja de un movimiento oscilatorio entre la espera de esta actividad y la renuncia a realizarla.

Este planteamiento concibe al Gobierno como sobredeterminado por la economía, y así ocurre en efecto, pero se soslaya su carácter conduc-

tor del capitalismo como conjunto. Como cualquier modo de producción, las contradicciones del capitalismo son inherentes a su modo de vida. La escisión entre vida pública y vida privada es inconjurable, pero se puede superar mediante la fórmula propuesta por Lorenz von Stein hace más de un siglo: la individualidad sólo se puede desarrollar hasta el máximo, en la medida en que se fortalezcan las relaciones sociales de comunidad. Toca al Estado preservar y desenvolver estas relaciones de comunidad, garantizando compromisos comunes por medio de su voluntad (Constitución) y ejercitándolos mediante su actividad (Administración). Las contradicciones no se eliminan, se trascienden, toda vez que el papel del Gobierno no se restringe a ingresar racionalidad a la economía, pues debe velar por el conjunto «sistémico», y por lo tanto, reclama autonomía. La política tiene un amplio margen de autonomía frente a la economía, con base en los determinantes económicos.

Norberto Bobbio considera que, independientemente de la fuente de estímulo de las interpretaciones de la sobrecarga, de la crisis fiscal y de la crisis de racionalidad, todas responden al hecho común de que los sistemas políticos modernos están influidos por la expansión de la política, la participación ciudadana y la intervención del Estado. Aunque el grado de esta expansión no tiene paralelo en la historia, algunas de sus características no son nuevas. Muchos de los problemas suscitados en la historia política de los países, tales como las guerras civiles, golpes de estado y revoluciones, tienen sus causas en crisis fiscales, en la carencia de legitimidad y en la insolvencia de la administración pública. Bobbio subraya lo siguiente: «queremos pues rechazar la pretensión, propia de quien no posee una memoria histórica suficientemente amplia, de hacer resaltar con exceso las peculiaridades de la época actual». Por consiguiente, son otras las características que explican a la ingobernabilidad hoy en día, entre ellas los cambios en el interior del Estado y en las relaciones entre los Estados. Además, es evidente que los sistemas políticos actuales son más difíciles de gobernar, que los que los precedieron(6).

Los conceptos de ingobernabilidad por sobrecarga, por crisis fiscal y por crisis de racionalidad, como lo anotamos, corresponden más a lo que el estructural-funcionalismo ha definido como una «disfunción». Las funciones son las consecuencias observadas que favorecen la adaptación o ajuste de un sistema dado; las disfunciones, en contraste, son las consecuencias observadas que aminoran la adaptación o ajuste del sistema(7). La sobrecarga de exigencias, más que un problema general de Gobierno, consiste en un desajuste entre los insumos de demanda y los

La sobrecarga de demandas sociales, el déficit fiscal y la crisis de racionalidad, son problemas cuya índole debe buscarse en la gestión política y administrativa; son problemas de Gobierno en particular, no problemas del Gobierno en general, cuya causa se puede atribuir a deficiencias de implementación de políticas públicas.

productos de decisión y acción; es decir, en una falla de implementación de políticas públicas. La crisis fiscal, de manera similar, representa una desproporción entre el monto del producto o salida (gasto público) y la cuantía del ingreso o entrada (impuestos); esto es, consiste en un problema «homeostático» de desequilibrio entre los arbitrios y el gasto, que provoca una tendencia al desorden hacendario. La crisis de racionalidad, finalmente, corresponde a un déficit de articulación entre un subsistema (economía) y otro (administración pública), que desajusta la integridad del sistema en su conjunto.

La sobrecarga de demandas sociales, el déficit fiscal y la crisis de racionalidad, son problemas cuya índole debe buscarse en la gestión política y administrativa; son problemas *de* Gobierno en particular, no problemas *del* Gobierno en general, cuya causa se puede atribuir a deficiencias de implementación de políticas. El mismo hecho puede tener implicaciones funcionales y disfuncionales, debiéndose valorar el saldo líquido del agregado de consecuencias, especialmente en el uso del análisis funcional para orientar la elaboración e implementación de políticas públicas. En este sentido, la sobrecarga, el déficit fiscal y la insuficiencia de racionalidad, consisten en incompatibilidades entre los ingredientes funcionales y los elementos disfuncionales, cuyo remanente es la ineficiencia funcional del Gobierno: no es capaz de responder a las demandas ciudadanas, ni para generar recursos fiscales suficientes, ni tampoco para ofrecer insumos de gestión a la economía. El remedio debe ser la reforma del Gobierno, como se ha hecho en una multitud de casos en la historia remota y presente, para favorecer los ajustes funcionales.

II. Ingovernabilidad por causas estructurales

Las perspectivas disfuncionales de la ingovernabilidad, pecan de simplificación. La esencia de la ingovernabilidad debe ser buscada en sus bases mismas, a saber: en su estructura y desempeño. Como lo proponía Montesquieu, debemos comprender la *estructura* y el *principio* del Gobierno, para poder entender su esencia.

La estructura significa el número de depositarios de la soberanía, «*es lo que lo hace ser*». El principio se refiere a las pasiones humanas, es «*lo que lo hace obrar*» (8). Si un Gobierno deja de ser y obrar de un modo determinado, y es y se comporta en otra forma distinta, dejó de ser lo que era y hacer lo que obraba. El problema, sin embargo, no se limita a un mero cambio de forma, sino a la calidad implícita en esa mutación, pues Montesquieu introduce un factor determinante que estimula el cambio, pero que puede estar presente o no en él, y que para nuestro caso es

determinante: la corrupción de la estructura y el principio del Gobierno.

Este factor es principal, ya que explica a la ingobernabilidad por causas estructurales, porque, cuando un Gobierno se transforma por la perversión de su naturaleza y su principio, ha degenerado como Gobierno en sí. De este modo, tratándose de regímenes democráticos degradados por la corrupción de su naturaleza y principio, gobiernan menos y lo hacen deficientemente, tornándose potencialmente en indeseables dictaduras. Para los regímenes democráticos, la ingobernabilidad puede ser suscitada por semejante degeneración y dejar de ofrecer orden y estabilidad, con pérdidas proporcionales de libertad civil para los ciudadanos.

La ingobernabilidad, desde esta visualización, significa la degeneración del Gobierno, y por consiguiente, su conversión en un régimen diferente, degradado por la perversión de su estructura. Una vez transfigurado por degeneración, su estructura deriva en algo distinto, pues dejó de ser lo que era, para tornar en algo diferente. El cambio en la estructura por ingobernabilidad, comienza también por la corrupción de su principio. Aquí nos encontramos ante un problema de rendimiento, el Gobierno es inepto para responder a los requerimientos sociales a través de sus funciones, cometidos y políticas. No se trata de deficiencias específicas, sino de una degradación generalizada de su actividad en sus diversas modalidades.

El problema central de la ingobernabilidad por causas estructurales, es que provoca una dualidad de efectos perniciosos para la sociedad. Uno de estos efectos es directo e inmediato, y se caracteriza por el malogro del orden y la estabilidad, y una merma sensible del régimen jurídico. El otro efecto, indirecto y mediato, es el tránsito hacia un Gobierno sentado en bases políticas distintas, cuyo signo frecuente, por la degeneración que entraña, es la carencia de legitimidad.

Ingobernabilidad, bajo esta connotación, es la perversión de la naturaleza misma del Gobierno, y no significa simplemente un cambio de forma de Gobierno, sino un trastorno general del Estado. Sería, en palabras de Thomas Hobbes, el tránsito de Leviathán hacia Behemoth; es decir, de un orden estatal, a una situación carente de estatidad caracterizada por el estado de naturaleza.

Por otra parte, el principio del Gobierno, como aquello que lo hace obrar, constituye una habilidad humana que se puede adquirir y de cuyo desarrollo depende, de muchos modos, la existencia de la comunidad social. Juan Jacobo Rousseau afirmaba que era el Estado el que aseguraba la libertad y el disfrute de los bienes terrenos, pero que ni el pacto

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

social ni el Estado, que deriva de él, son eternos, porque, del mismo modo que el cuerpo humano, el cuerpo político «comienza a morir desde su nacimiento, llevando en sí los gérmenes de su destrucción»(9). La robustez y salud del Estado se pueden desenvolver y fortificar y, en contraste con el cuerpo humano, la vida del cuerpo político se puede prolongar por medio de un Gobierno adecuado. «La constitución humana es obra de la naturaleza, pero el organismo del Estado es obra del arte», también ha sentenciado Rousseau. Gobernar es una habilidad humana, el Gobierno es un arte del ciudadano y del político, que se adquiere por aprendizaje, y cuya ignorancia puede propiciar la ingobernabilidad.

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

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

Por su parte, la ingobernabilidad por autoclausura de los procesos de dirección de la sociedad, es una secuela de la autoclausura de los sistemas políticos, en el sentido de su falta de aptitud política de aprendizaje. Los canales de comunicación y control se bloquean, y el Gobierno pierde la capacidad de conocerse a sí mismo, y facultad de autodeterminación y aptitud para actuar.

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

Causas de la Decadencia Política

La decadencia política constituye una de las formas más dramáticas, de la ingobernabilidad por causas estructurales. Ella es el resultado de la mutación de regímenes democráticos, en gobiernos autoritarios, como un efecto de la incapacidad de capitalizar la modernización. Esta modernización de la sociedad, y por lo tanto, de sus organizaciones y fun-

ciones, está determinada por su propensión al cambio, porque «las tendencias al cambio son inherentes a todas las sociedades humanas, en la medida en que éstas han de enfrentarse a problemas esenciales para los cuales no existe globalmente una solución constante»(10).

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

Uno de los más poderosos incentivos de la modernización, es el proceso de movilización social como un ingrediente primigenio del cambio en sí, y que comprende una variedad de manifestaciones que se expresan en cambio de residencia, ocupación, establecimiento social, asociaciones cara a cara, papeles y desempeños sociales, experiencias, expectativas y recuerdos, hábitos y necesidades, así como incentivos para nuevos papeles y nuevas imágenes de identidad personal. Estos cambios tienden a influir y transformar el comportamiento político, pero no necesariamente conducir a la modernización como un cambio progresivo.

«La movilización social puede ser definida, entonces, como el proceso en el cual grandes agrupaciones de antiguos compromisos sociales, económicos y psicológicos se desgastan o rompen, y las personas quedan disponibles para asumir nuevos patrones de comportamiento»(11). Ella tiene un impacto decisivo en el Gobierno, porque alcanza más amplias capas de la sociedad. Cuantitativamente, el incremento demográfico incide directamente en la transformación de las instituciones y prácticas políticas; cualitativamente, en el rango de las necesidades humanas implicadas en el proceso político. Por consiguiente, una sociedad puede ser capaz, o incapaz, de crear las instituciones adecuadas para absorber estos cambios o convertirse en una víctima de la movilización social, como lo han sido aquellas que no pudieron adaptar las instituciones políticas occidentales como base de sus Gobiernos. La movilización social es una fuente muy frecuente de ingobernabilidad, como secuela de la decadencia política, porque desata «pasiones humanas» que fácilmente rompen sus quicios.

El concepto de grado de Gobierno ha sido formulado para aquilatar el nivel de gobernabilidad, pero determina también el nivel de gober-

La decadencia política es una expresión de la asimetría existente entre la aceleración del proceso de movilización social y la lentitud del desarrollo de las instituciones políticas, para respaldar los cambios económicos y sociales. La modernización no fue acompañada por el desarrollo de instituciones, que se adaptaran a ella, sino por mecanismos ajenos a los procedimientos políticos de civilidad, tales como el «pretorianismo».

nabilidad, pues hay países cuya política refleja consenso general, comunidad, legitimidad, organización, eficacia y estabilidad; en tanto que otros carecen de tales elementos. La ingobernabilidad se puede medir por el subdesarrollo de las instituciones políticas, carentes de solidez, flexibilidad y coherencia, dentro de las cuales no se pudieron desenvolver 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 (12).

Los focos del subdesarrollo político, con decadencia política patente, proliferan en Iberoamérica, Asia y África, aunque no son exclusivos de estas regiones. Estos focos muestran a la ingobernabilidad como un elevado deterioro de la autoridad, la eficiencia y la legitimidad de los gobiernos, que han sido incapaces de dar sentido al interés público. La decadencia política es una expresión de la asimetría existente entre la aceleración del proceso de movilización social y la lentitud del desarrollo de las instituciones políticas, para respaldar los cambios económicos y sociales. La modernización no fue acompañada por el desarrollo de instituciones que se adaptaron a ella, sino por mecanismos ajenos a los procedimientos políticos de civilidad, tales como el «pretorianismo», desenvuelto por medio de golpes de Estado, guerra civil y movimientos de protesta de masas.

En suma, los Gobiernos no ofrecieron legitimidad, organización y eficacia, ni tampoco orden y estabilidad, porque carecieron del «arte» necesario para prolongar la vida civil, y el grado de Gobierno es el más bajo porque no produjo bienestar ni los mínimos de convivencia social, sino ingobernabilidad.

Una explicación de las causas de la decadencia política en la actualidad, es que existen gobiernos incapaces de enfrentar a condiciones sin precedente, signadas por el cambio acelerado, la turbulencia y la incertidumbre. Las características de estas condiciones son la continuidad del cambio, su elevada tasa de aceleración y la transformación constante del entorno económico y político internacional, que se está transformando en lo que hablando con propiedad se entiende como un planeta convertido en «Aldea Global». Estas condiciones constituyen un estímulo para nuevas oportunidades y opciones de crecimiento económico, de desarrollo político y de incremento de la civilidad, por la supresión de fronteras económicas y aun nacionales, y la apertura de mercados entre los países, cuyo carácter es la comunidad(13). Esta circunstancia, sin embargo, refuerza las interdependencias entre los países del planeta y

obstruye la eficacia de los cálculos y las estimaciones que se hacían a mediano y a largo plazo, y ahora se efectúan necesariamente a corto plazo. Estos factores han degradado el potencial de desempeño de la administración pública, bajo sus esquemas organizativos y funcionales tradicionales, produciendo rendimientos decrecientes que incentivan a la ingobernabilidad. Dentro de la decadencia política de algunos países, la precariedad institucional de la administración pública es uno de los indicios más fatídicos de la ingobernabilidad.

La Autoclausura de los Procesos de Comunicación y Control

La decadencia política puede estar acompañada por efectos paralelos de autoclausura de los procesos de comunicación y control gubernamentales. Esta autoclausura suele significar una típica expresión de deficiencias de aprendizaje político, es decir, de capacidad pedagógica sobre el arte del Gobierno. El comportamiento de un Gobierno puede discernirse, en términos positivos, como una secuencia de decisiones que se realimenta de información por sí mismo(14). Esta secuencia implica, como resultado beneficioso, un procedimiento de corrección con respecto al objetivo de su conducta y una capacitación ascendente para evitar errores, como efecto de su habilitamiento para aprender los procesos decisivos.

Como contraste, bajo nociones negativas, la inhabilidad para aprender y la tendencia a la autoclausura, frecuentemente se manifiestan como la pérdida de poder o quebranto de recursos, que debilitan al Gobierno ante los obstáculos que le plantean los problemas sociales. También se manifiesta como la merma de ingreso de información o el quebranto de eficacia de los canales de información procedentes de la sociedad, y de la capacidad de crear otros nuevos de manera alternativa; así, como la pérdida de capacidad de conducción o extravío de control sobre la propia conducta del Gobierno y, por lo tanto, de la aptitud para modificarla con la suficiente velocidad y precisión. La pérdida de aptitud de replanteamiento de la conducta del Gobierno y el menoscabo de habilidad de externación de su conducta ante los problemas sociales, constituyen síntomas de ingobernabilidad por clausura de las capacidades de aprendizaje político, y en el más llano de los lenguajes políticos significa la pérdida de autonomía.

La autoclausura de los procesos de conducción y control, sería equivalente a la pérdida de las facultades para «indicar necesidades», que John Stuart Mill atribuía a los Parlamentos, en el sentido que constituyen «un lugar donde se efectúa una discusión de todas las opiniones relacio-

La ingobernabilidad implica la pérdida de capacidad de reorganización interna parcial y de aprendizaje de nuevos patrones de acción limitados de conducta, cuya rigidez y reducción de la capacidad de aprender, así como la pérdida de capacidad de reordenación amplia, imposibilita la reforma del Gobierno ante un contexto nacional e internacional cambiante.

nadas con los asuntos públicos, grandes o pequeños»(15).

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

La ingobernabilidad implica la pérdida de capacidad de reorganización interna parcial y de aprendizaje de nuevos patrones de acción limitados de conducta, cuya rigidez y reducción de la capacidad de aprender, así como la pérdida de capacidad de reordenación amplia, imposibilita la reforma del Gobierno ante un contexto nacional e internacional cambiante. Una de las tesis más desafiantes, y controversiales, del propósito de la Revolución Francesa, señala que la descomposición de la monarquía se debió a su incapacidad para reformarse bajo el proyecto municipal del Contralor General de Finanzas, el célebre Turgot(16). La autoclausura del Gobierno puede derivar en tendencias patológicas, tales como automutilación, la autodestrucción y la autodenigración, como ha ocurrido con los programas de privatización de organismos públicos, pérdida de poder político, y campañas «antiburocráticas» como las enarboladas como banderas por el neoliberalismo.

El Factor de «Explosión de Complejidad»

Una de las características principales de la sociedad moderna, es la interdependencia y la íntima articulación de los países, que se está efectuando a través de la interlocución de organizaciones cada vez más en estrecha relación. Estamos viviendo la segunda etapa de la Revolución Organizativa iniciada hace cuatro décadas, que se caracteriza, a pesar del individualismo recalcitrante que se pregona, por la dependencia creciente de las personas a éstas organizaciones. Estas son pedazos de vida que, juntas, integran la existencia toda de los individuos y las sociedades. Al mismo tiempo, la cuota de innovación tecnológica se ha acelerado extraordinariamente. Como lo ha explicado Bernardo Kliksberg, hoy en día hay más ingenieros, tecnólogos y sabios creando, que en todas las épocas precedentes. Los progresos abarcan todos los órdenes del avance científico y tecnológico: microelectrónica, biotecnología, robótica, genética, informática, telemática y gerencia pública. Las organizaciones sociales que no comprenden y comparten las nuevas nociones del cambio, se están haciendo incompetentes y se rezagan

irremediablemente(17).

Todos estos progresos han provocado una escala de mutaciones en los asuntos humanos, derivada en lo que hoy se discierne cómo una «explosión de la complejidad», que no tiene antecedentes en la historia. Ahora, los Gobiernos enfrentan factores entrelazados a gran velocidad y bajo múltiples y cambiantes relaciones, y confrontan ámbitos signados por el desconocimiento y las incertidumbres constantes. Ellos se desempeñan en lapsos en los cuales la escala de tiempo es mínima y cada vez más estrecha por la aceleración de los acontecimientos, que agolpan el tiempo y hacen que el futuro se haga presente de inmediato, y que el presente se transforme en historia aceleradamente. En circunstancias tales, el pasado pierde eficacia para trazar líneas de acción organizativa inmediata, los métodos genealógicos son poco útiles como instrumentos de gestión y dirección gubernamental. La planeación y la programación, cuya base ha sido el desempeño gubernativo incremental, que procede con fundamento en aproximaciones sucesivas, ha perdido sus antiguas bases de proyección genealógica y su efecto positivo a favor de la gobernabilidad(18).

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

Probablemente, el mejor modo de observar el efecto de la complejidad en el Gobierno moderno, sea a través del Principio de la Complejidad de la Acción Conjunta. Tal como ha sido observado, existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la posibilidad de producir un efecto, cualquiera que éste sea(19). Por consiguiente, aunque la probabilidad de obtener un resultado favorable sea elevada en cada etapa, el saldo acumulado del número total de transacciones puede resultar con un éxito muy bajo. Dentro de estas transacciones, deben ser considerados los retardos, desvíos y disipación del efecto de las políticas, por parte de los administradores. En la medida en que predominen visualizaciones formales

de la organización, se incrementará el grado de complejidad, y por lo tanto, se complicarán los mecanismos de implementación. Cuanto mayor rigidez contemple la jerarquía de la organización administrativa, y exija más controles e instancias de decisión para asegurar los acatamientos, más propicias serán las condiciones para favorecer los desvíos y retardos en el proceso de implementación, mayor la necesidad de la tutela de los subordinados y menor la capacidad de éstos para resolver problemas.

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

Por consiguiente, las capacidades de desarrollo administrativo deben orientarse a producir gobernabilidad, por medio de programas de acción flexibles y adaptativos que operen por *innovación*, en la medida en que el horizonte de desempeño está caracterizado por la complejidad, incertidumbre, contingencias y riesgo, amén de la complejidad y la propensión a la autoclausura, como ingredientes de la ingobernabilidad, principalmente de la ingobernabilidad por irritación social, desestabilización y violencia(20).

Bajo estas condiciones, la categoría de Gobierno ya no se ciñe a la noción de una mera organización formal, más bien consiste en un proceso activo de movilización de leyes y recursos financieros, por medio de los servidores públicos, con el fin, entre otros propósitos, de elaborar políticas públicas. Sin embargo, en las sociedades contemporáneas, la magnitud del Gobierno es un factor de ingobernabilidad, en el sentido que la multiplicación de sus organizaciones puede obstaculizar los procesos de comunicación y producir parálisis interna.

Los gobernantes deben aprender a lidiar con la magnitud del Gobierno, como un factor inherente al Estado moderno que se puede regir. «El Gobierno es grande en sí mismo», debido a las demandas de la sociedad; es grande, también, por su impacto en la sociedad; es grande por el monto de sus recursos. Tal grandeza es un producto del progreso de las sociedades civilizadas de Occidente. Las diferencias de Gobierno entre las naciones, se basan en la escala de su grandeza, pues ella es

Un Gobierno puede ser criticado por mal Gobierno, no por grande, pues ésta es una de sus características, la grandeza es parte de su naturaleza, pero no es la única. Lo importante de la magnitud del Gobierno se encuentra en las consecuencias políticas que produce, principalmente las de orden cualitativo, como el grado de eficiencia y el consenso político, cuya disminución son fuente activa de ingobernabilidad.

inherente a la vida social y las causas que la provocaron parecen irreversibles.

Por otra parte, el problema del Gobierno no radica en la magnitud en sí, sino en el efecto que puede generar en términos de calidad de servicios(21), y por consecuencia, como causa de ingobernabilidad. Históricamente, el crecimiento del Gobierno representa un triunfo del moderno Estado en Occidente. Hay que destacar, que este crecimiento ocurrió en menos de un siglo, a partir de la segunda mitad del siglo XIX y desde el tradicional concepto del Gobierno dedicado al orden público y a la defensa. Los ingredientes de la grandeza fueron el tránsito de la sociedad agraria a la sociedad industrial, el apoyo popular a los Gobiernos democráticos y el progreso de los regímenes representativos. Grandeza gubernamental y democracia, han progresado de la mano.

Las causas directas e inmediatas de la magnitud del Gobierno, son los bienes públicos provistos a la sociedad, principalmente educación, salud y seguridad social, cuyo monto en gran escala puede superar la capacidad de gestión gubernamental, produciendo deficiencia. Estos bienes pueden convertirse en ingredientes pasivos de ingobernabilidad, sin una adecuada gerencia pública. En este sentido, un Gobierno puede ser criticado por mal Gobierno, no por grande, pues ésta es una de sus características, la grandeza es parte de su naturaleza, pero no es la única. Lo importante de la magnitud del Gobierno se encuentra en las consecuencias políticas que produce, principalmente las de orden cualitativo, como el grado de eficiencia y el consenso político, cuya disminución son fuente activa de ingobernabilidad.

Frecuentemente se confunde la magnitud y el crecimiento, de modo que deben ser distinguidos porque la grandeza no es una característica inevitable del Gobierno. La grandeza está determinada por el crecimiento, éste le otorga su grado y alcance, y explica las proporciones adecuadas para favorecer a la gestión interna o aquellas otras que pueden favorecer la ingobernabilidad. En buena medida, la grandeza representa el proceso de crecimiento, tal como se observa en los países occidentales, cuya tasa más elevada de crecimiento se representa en la magnitud de sus Gobiernos a partir de la década de los años 30. La grandeza no es un elemento estático, está sujeta al crecimiento, de modo que a partir de la década de los 80, la tasa de crecimiento es menor y por lo tanto ha habido un cambio en la proporción de la magnitud del Gobierno. En todo caso, la grandeza del Gobierno está en proporción directa con sus deberes hacia la sociedad.

El crecimiento, como insumo de la magnitud del Gobierno, puede ser

causa pasiva de ingobernabilidad, si la magnitud organizativa del Gobierno no es acompañada con un proyecto adecuado de reforma continua del régimen político, configurado por medidas tales como el mejoramiento de los procesos decisorios en la cúspide de los sistemas democráticos, fortalecimiento de las Carreras Administrativas del servicio civil y programas de formación de recursos gerenciales para el sector público, reforma de la articulación de las empresas públicas con el sector central y mejora de su desempeño, así como la puesta en marcha de programas de descentralización. Se pueden asimismo replantear las relaciones entre el Gobierno y la ciudadanía, establecer programas sociales masivos que incrementen la calidad de desempeño de la gerencia social y mejorar la elaboración de políticas públicas(22).

NOTAS

1. Bobbio, Norberto. «Gobernabilidad». Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. pp.192-199.
2. Offe, Claus. «Ingobernabilidad». Revista Mexicana de Sociología, número especial. 1981. pp.1847-1865.
3. Manuel Colmeiro, un destacado científico social que estuvo activo en el siglo XIX, enderezó crítica contra los arbitraristas, de los que dice lo siguiente: «los arbitraristas o proyectistas, unas veces significaban hacendistas y otros inventores de trazas y quimeras para socorrer al rey con daño del reino» Biblioteca de los Economistas Españoles de los Siglos XVI, XVII y XVIII. México, Escuela Nacional de Economía/UNAM. Sin año (Edición facsímil). pp. 38-42.
4. Cipolla, C.M. La Decadencia Económica de los Imperios. Madrid, Alianza Editorial. 1970.
5. Habermas, Jürgen. Problemas de Legitimación en el Capitalismo Tardío. Buenos Aires, Amorrortu Editores. 1975. pp. 49-116.
6. Bobbio, Norberto, op. cit., p. 193
7. Merton, Robert. Teoría y Estructura Sociales. México, Fondo de Cultura Económica. 1972. p. 61.
8. Montesquieu (barón de la Brède, Carlos de Secondat). Del Espíritu de las Leyes. México, Editorial Porrúa. 1980. pp. 15,75.
9. Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social. México, Editorial Porrúa. 1979. p.48.
10. Eisenstadt, S.N. Ensayos sobre el Cambio Social y la Modernización. Madrid, Editorial Tecnos. 1970. p. 44. Ver específicamente el Cap. IV «Crisis de la Modernización». Del mismo autor, Modernización: Movimientos de Protesta y Cambio Social. Buenos Aires. Amorrortu Editores. 1968. Ver particularmente el Cap.II, «La Desorganización Social, la Transformación y la Protesta en la Modernización».
11. Deutsch, Karl. «Social Mobilization and Political Development». American

Political Science Review volume 55, number 3. 1961. pp. 493-514.

12. Huntington, Samuel. El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1972. pp.13-91.

13. Kliksberg, Bernardo. «¿Cómo será la Gerencia Pública en la Década del 90?». Documento presentado en el Taller de Expertos para el Desarrollo de Políticas y Criterios Técnicos para la Modernización Curricular de la Formación de Gerentes Públicos en Iberoamérica. Santafé de Bogotá, Colombia. Octubre 9-11, 1991.

14. Deutsch, Karl. Los Nervios del Gobierno. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1969. pp. 125-126 y 139-146.

15. Mill, John Stuart. Consideraciones sobre el Gobierno Representativo. México, Herrero Hermanos. 1958. pp. 99.

16. García de Enterría, Eduardo. Revolución Francesa y Administración Contemporánea. Madrid, Taurus. 1981. Cap. II.

17. Kliksberg, Bernardo, op. cit. Los párrafos siguientes están basados en este mismo autor.

18. Lindblom, Charles. «Policy Analysis». The American Economic Review, number 3. June, 1958. pp.299-312; «The Science of Muddling Through». Public Administration Review, volume XIX, number 2. Spring, 1959. pp.79-88; «Still Muddling -now yet Through». Public Administration Review, volume XXXIX. 1979. pp.317-336; El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública. 1991.

19. Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky. Implementation. Berkeley, University Press. 1979. Cap. 5.

20. Contra la versión incremental de Lindblom, a la que juzga proclive al conservadurismo, Yehezkel Dror sugiere el «Modelo Normativo Optimo» que se expresa en el concepto de innovación. «Muddling Through: «Science or inertia» Public Administration Review, Volume XXIV, number 3. September, 1964. p. 154-157.

21. Rose, Richard. Understanding Big Government. London, Sage Publications. 1964. pp. 1-28; «Disaggregating the Concept Government». Charles Lewis (Edit.) Why Governments Grow: Measuring Public Size. London, Sage Publications. 1983. pp. 157-176.

22. Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo Transformar el Estado?. México, Fondo de Cultura Económica. 1989. pp. 91-100.

Revista del CLAD

Reforma y Democracia

Presentación

Fernando Rojas Hurtado
**La descentralización fiscal
en América Latina**

Fernando Calderón G.
**Subjetividad y modernización
en las sociedades contemporáneas:
del clientelismo burocrático
a la cultura democrática
en América Latina**

Omar Guerrero Orozco
**Ingobernabilidad: disfunción
y quebranto estructural**

Joan Prats i Catalá
**Derecho y management
en las administraciones públicas
(Notas sobre la crisis y renovación
de los respectivos paradigmas)**

Luis Rodríguez-Mena
**La gerencia interinstitucional:
el liderazgo de espacios abiertos**

Alejandro B. Rofman
**Argentina: La regulación estatal ante
el proceso de integración subregional
en el Cono Sur de América Latina**

Abstracts

Bases para las colaboraciones en la Revista

3