

El Proceso de Gobernar Capacidad y Eficacia Directiva



**PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL
DE GERENCIA DEL PODER MUNICIPAL**

**3 DE DICIEMBRE DE 2009
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO**

LUIS F. AGUILAR

Contenidos



- **La cuestión de la capacidad directiva de los gobiernos**
- **Gobernabilidad y Gobernanza: las dos líneas de respuesta**
- **Gobernanza**
- **El proceso de Gobernar**

CAPACIDAD DIRECTIVA DE LOS GOBIERNOS



Gobierno y Proceso de Gobierno



Dudas y preguntas sobre la capacidad directiva de los gobiernos:

- ¿Gobiernan los gobiernos a sus sociedades?
- ¿Cuáles son las condiciones que hacen posible que los gobiernos estén en aptitud de gobernar?
- ¿La posibilidad de que un gobierno gobierne a su sociedad depende sólo de sus capacidades o necesita de las capacidades de las empresas privadas y organizaciones sociales y, por ende, implica otro tipo de relaciones entre gobierno y ciudadanos: *otro modo de gobernar?*

La Cuestión: antes y después



- En el pasado la ineficacia directiva de los gobiernos se atribuyó al Sujeto Gobierno: *La ilegitimidad* de su posición de autoridad y de su actuación directiva.
- *La reciente democratización de los regímenes políticos y la instauración o restauración progresiva del estado de derecho han resuelto los **dos** cuestionamientos fundamentales al Sujeto Gobierno: *la legitimidad de su cargo y la legitimidad de su actuación.**
- *El sujeto gobierno ha dejado de ser el problema.*

La Cuestión Nueva: los gobernantes legítimos pueden no gobernar



- El problema ya **NO** es la legitimidad o validez institucional del gobierno, sino *su validez directiva, su competencia directiva*.
- El problema ya **NO** es el gobierno, en el sentido de gobernante, sino el gobierno, en el sentido de la acción de gobernar, gobernación, gobernanza.
- *El problema se ha desplazado al proceso de gobernar, a la gobernación, la gobernanza*. Por tanto, a la capacidad y eficacia directiva del proceso de gobierno, que incluye elementos institucionales, financieros, administrativos y políticos.

Los Factores de Explicación del Problema



¿Por qué el proceso de gobernar / la gobernación se ha vuelto *problema cognoscitivo y preocupación ciudadana*: causa y no sólo solución de problemas sociales?

- La crisis (política, fiscal, administrativa) de los Estados Sociales
- La percepción social del limitado desempeño del Estado de Derecho (sistema de justicia y policía)
- Las limitaciones de la Transición Democrática: énfasis en el *proceso electoral* más que en la construcción del *orden institucional-administrativo-fiscal* que la democracia requiere para poder gobernar
- La percepción social negativa de la AP

- La insuficiencia de la liberalización de los mercados
- La globalización: desterritorialización económica vs. territorialización política
- La creciente independencia, autonomía y hasta autosuficiencia que personas, familias, grupos sociales han alcanzado en la atención de sus problemas privados o asociados
- La diferenciación funcional de la sociedad o la complejización del sistema de sociedad (N. Luhmann)
-

Estos procesos han tenido **dos efectos** en la capacidad / eficacia directiva de los gobiernos democráticos.

- A. Demanda por *un nuevo tipo* de prestaciones gubernamentales (**Certidumbre jurídica, seguridad pública, eficiencia e incorrupción administrativa, sistema fiscal competitivo y equitativo, transparencia...**) que el gobierno no está en grado de ofrecer porque carece de las capacidades para hacerlo, que no existían en el antiguo régimen y que el gobierno democrático no las ha podido aún construir en el grado requerido.
- B. Pérdida de *capacidad del gobierno en la conducción del crecimiento económico / desarrollo.*

En resumen:

La cuestión sobre la capacidad / eficacia
directiva de los gobiernos se explica porque
**el gobierno ha perdido capacidades,
poderes, alcances** en asuntos centrales de
interés general,

a consecuencia de las transformaciones
políticas, económicas y sociológicas en
curso, sobre cuya orientación y dinámica

no tiene control

GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA



Las dos líneas de Respuesta

La Gobernabilidad



- ✓ **Gobernabilidad** es la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras **Ingovernabilidad** significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne
- ✓ La probabilidad o improbabilidad de gobernar depende de:
 - Condiciones **Sociales**: la disposición o indisposición de la sociedad a obedecer al gobierno por considerarlo o no una autoridad legítima
 - Condición **Gubernamental**: la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad
- ✓ La vinculación de la gobernabilidad o ingovernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante

- ✓ Es un enfoque **gubernamental** más que social
- ✓ La Ingovernabilidad es considerada una probabilidad real de los gobiernos democráticos, que sucede cuando **demandas / problemas sociales superan la capacidad de respuesta gubernamental** (legal, fiscal, administrativa, política)
- ✓ Puede deberse a situaciones de:
 - **I m p o t e n c i a** del gobierno (= carece de las capacidades)
 - **I n c o m p e t e n c i a** (= desaprovecha las capacidades)
 - La segunda situación se resuelve mediante remoción de gobernantes incapaces
 - La primera situación exige *(re)dotar al gobierno con las capacidades* (institucionales, fiscales, administrativas, coactivas...) para que esté en aptitud de dirigir a la sociedad: “Reforma del Estado”.
- ✓ El supuesto del enfoque de gobernabilidad: *un gobierno capaz es suficiente* para la conducción de la sociedad.

Las Críticas al Enfoque de la Gobernabilidad



- Es un *enfoque centrado en las capacidades del gobierno, las cuales no son más que potencialidades de acción, y no en las acciones de relación del gobierno con la sociedad*, que son las que las hacen reales, evidentes y efectivas las capacidades.
- Es un *enfoque gubernamental(ista)*. Sigue considerando que un gobierno dotado con los recursos y poderes apropiados es suficiente para dirigir a la sociedad, bajo el supuesto de la incompetencia directiva de la sociedad o de su necesaria subordinación al gobierno para poder mantenerse como sociedad.

La Gobernanza



- Es un enfoque **postgubernamental** (no anti).
- Señala la necesidad o conveniencia de *un nuevo proceso directivo de la sociedad* en vez de la reproducción del proceso directivo centrado en la acción del gobierno.
- Su supuesto: *el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente*, aun si dotado con todas las capacidades requeridas y aun si sus acciones aprovechan a cabalidad las muchas capacidades que le han sido otorgadas.
- Valora *las capacidades sociales* como condiciones necesarias para dar forma a una dirección satisfactoria de la sociedad.

EL CONCEPTO DE GOBERNANZA



El Concepto de G O B E R N A N Z A



- Un *concepto descriptivo* de los cambios que en los últimos veinte años ha experimentado el gobernar y el administrar público.

Políticas públicas y servicios públicos se llevan a cabo mediante diversas formas de asociación y corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales. El concepto describe ***otro modo*** de gobernar y administrar, distinto al tradicional del gobierno protagonista.

- Un *concepto teórico*: explica la aparición, operación del nuevo modo de gobernar.
- Un *concepto valorativo*: justifica y prescribe el nuevo modo de gobernar: “buen gobierno.”

Sus Características Fundamentales



- Es el proceso de dirección / gobernación de la sociedad.
- Es un proceso **intencional** (referido a objetivos) y **causal** (referido a las acciones para realizar los objetivos). Por tanto,
- Es un proceso estructurado *institucional y técnicamente*.
- Es un proceso de dirección que requiere (genera o dispone de) *una instancia / agencia de gobierno* para resolver la solución de los dos problemas centrales de toda acción colectiva: la existencia de la cooperación (coordinación, complementación) y de su eficacia.

- Es un proceso de dirección cuya intencionalidad y causalidad se estructura a partir de la interlocución entre los sectores sociales y entre éstos y el gobierno. Es producto conjunto de sociedad y gobierno
- Es un proceso de dirección en el que *es cambiante el peso y la influencia que el gobierno o la sociedad* tienen en su definición y su realización

A mayor incapacidad de la sociedad mayor necesidad, importancia y peso del gobierno en la conducción de la sociedad y viceversa.

- Se denomina gobernanza / *gobernanza “moderna”, “nueva”*, al proceso de dirección **actual** de la sociedad, que ha dejado de ser obra única o dominante del gobierno y es el resultado de *la deliberación conjunta – interdependencia – interacción – coproducción – corresponsabilidad – asociación* entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales.
- La gobernanza describe y explica la *descentralización* del actual proceso de dirección de la sociedad (**no hay un actor central**), su multacentrismo, o carácter de sistema (*governance system*, PNUD): *“gobernanza por redes” o “gobernanza participativa.”*

- En corolario, la dirección de la sociedad ya **NO** puede ser eficaz mediante mando y control gubernamental con el supuesto de una sociedad dependiente.
- Gobernanza **NO** denota o ensalza el principio de la autorregulación y orden social sólo mediante mano invisible del mercado o sólo por los vínculos de las organizaciones de la sociedad civil. Es un concepto de síntesis y sinergia.

EL PROCESO DE GOBERNAR



La Acción de Gobernar

=

DIRECCIÓN DE LA SOCIEDAD

- Definir la orientación / objetivos de la comunidad
- Definir las acciones capaces de realizar los objetivos
- Definir los actores responsables de llevar a cabo las acciones y realizar los objetivos
- Coordinar las acciones
- Identificar restricciones y oposiciones
- Evaluar, corregir y mejorar las acciones

=

*Acción Intencional, **VALORATIVA** (relativa a fines) +
Acción Causal, **TÉCNICA** (relativa a acciones e
instrumentos)*

La Acción de Gobernar: Su Intencionalidad

=

Definir el Rumbo, el Sentido de Dirección común,
los Futuros colectivos preferidos 

Sistema de Valores. Razón ética

- Constitución Política
- Cuerpo de Leyes
- Ética Política
- Doctrina Política de un gobierno
- Ethos Social
- Sentimientos de la Nación

**CUESTIONES Y DEBATES SOBRE
LA VALIDEZ Y LA PRIORIDAD
DE LOS OBJETIVOS, LAS PREFERENCIAS,
LA AGENDA**

La Acción de Gobernar: Su Causalidad

=

Definir las acciones que se consideran eficaces para realizar el
sentido de dirección: 

Sistema de Creencias Causales. Razón técnica

- Ciencia y Tecnología
- Organización (Autoridad + Trabajo)
- Gerencia / Administración: dirección y coordinación del trabajo
- Finanzas
- Prácticas políticas

CUESTIONES Y DEBATES SOBRE ***LA IDONEIDAD Y LA EFICACIA***

DE LAS POLÍTICAS / PROGRAMAS, GASTO, LA
ADMINISTRACIÓN, EL DESEMPEÑO, LA COMUNICACIÓN

La Acción de Gobernar

=

La acción de definir / dar orientación a la sociedad y de definir las acciones y las formas de coordinación entre los varios actores de la sociedad (privados, sociales, públicos) que hacen posible la realización de los objetivos / futuros sociales preferidos

➤ La acción de gobernar tiene:

Condiciones + Restricciones + Componentes

CONDICIONES I



En las condiciones contemporáneas, las decisiones de gobernar son el resultado de una **Acción Asociada** / una **Dirigencia Asociada** (Colectiva) **Público – Privada, Gubernamental – Social**

=

G O B E R N A N Z A

Para ser eficaz directivamente el gobierno carece de la capacidad

- De **definir** por sí mismo la orientación de la sociedad (objetivos, futuros), y
- De **realizarlos** por sí mismo

COPRODUCCIÓN PÚBLICO – PRIVADA

CONDICIONES II



El gobierno debe practicar **Actividades Analíticas y Políticas** para hacer posible la Dirección de la sociedad

- Convocatoria y Consulta
- Información y Conocimiento
- Referencia a la Ley
- Discusión y Negociación
- Compromiso
- Comunicación y Justificación (persuasión)
- Seguimiento y Evaluación

RESTRICCIONES



- Normas legales
- Convicciones éticas
- Pluralidad de posiciones de fuerzas políticas y de otros gobiernos
- Intereses de grupos privados y sociales
- Límites de recursos y de capacidades de varios tipos
- Historia de decisiones
- Defectos y vicios de la sociedad

COMPONENTES



Deliberación + Decisión + Acción

Deliberación:

- Elaboración de la Agenda
- Definición del Problema
- Definición de los instrumentos de respuesta
- Estimación de los recursos
- Construcción de opciones de acción
 - Eficiencia económica
 - Factibilidad administrativa
 - Viabilidad política

Decisión:

- Es el resultado de dos decisiones previas: valorativa + técnica
- Es un espectro, que va **de la racionalidad hasta el arreglo político**



- Es decisión de políticas, programas, servicios, proyectos de inversión, acciones varias de respuesta a demandas

Acción:

- Comunicación: explicación, justificación, persuasión
- Efectuación de la decisión: Programa de Implementación
 - Especificación de los objetivos / productos / resultados
 - Especificaciones de las acciones
 - Estimación y canalización oportuna de recursos
 - Designación de los (co)responsables
 - Estimación de la complejidad del contexto de la acción
 - Identificación de aliados y adversarios
 - Seguimiento + Gerencia + Control de gestión
- Evaluación
- Aprendizaje gubernamental y social

FALLAS DEL GOBIERNO

Ausencia de sentido de dirección + Incapacidad ejecutiva crónica



Institucionales	Técnicas	Políticas
Ilegalidad	Desinformación	Desconocimiento de rivales y aliados
Arbitrariedad / Discrecionalidad	Desconocimiento de dimensiones y causas del problema	Desinterés en negociaciones y acuerdos
Corrupción	Desorganización	Incomunicación o comunicación no creíble
Opacidad y No Rendición de cuentas	Defectuosa asignación de recursos	Indiferencia a la demanda / participación ciudadana
Inmoralidades e Impunidades	Defectuosa gestión de los programas (y de control de gestión)	Represión del disenso
Concurrencia Intergubernamental desordenada	No evaluación del desempeño	Inconsistencia
	Incoherencia de políticas y programas	

LÍMITES Y FRACASOS DEL GOBIERNO

La situación constante es:



Por el lado del Gobierno	Por el lado de la Sociedad
No se tiene todo el consenso (fines y medios) y oposición permanente	La costumbre de la dependencia gubernamental (→ irresponsabilidad)
No se tienen todos los recursos y capacidades	La inmediatez, particularidad, oportunismo de las demandas: No sentido cívico / público
No es total la observancia de las leyes y el compromiso del personal	La cultura de la infracción
El desfase entre el tiempo del cargo y el necesario para resolver el problema	Credulidad o Escepticismo

REINTENTAR LO IMPOSIBLE



- **Convicción y Realismo**
- **Consistencia y Conciencia de los Límites**
- **Optimismo de la Voluntad + Escepticismo de la Razón**



El Proceso de Gobernar Capacidad y Eficacia Directiva

**PRIMER SEMINARIO INTERNACIONAL
DE GERENCIA DEL PODER MUNICIPAL**

**3 DE DICIEMBRE DE 2009
TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO**

LUIS F. AGUILAR