

PERFIL DE LOS GOBIERNOS Y LAS CAPACIDADES DE GOBERNACIÓN

Cristina T. Penso D Albenzio

Profesora investigadora del Departamento de Administración de la UAM-A

El afianzamiento y desarrollo de los procesos de democratización ameritan la reflexión en torno a los cambios requeridos en el perfil del gobierno, así como de mejoras sustanciales en las capacidades de gobernación. La vinculación entre democracia y burocracia pretendía resolver los problemas de una época, pero la modificación de las condiciones prevalentes en la modernidad, las transformaciones a nivel mundial y los cambios sociales presentan numerosos retos para la misma democracia, que requiere ser revalorizada.

La mejora de la calidad de vida de la población –finalidad principal del Estado y de los gobiernos– depende de encontrar propuestas alternativas, sustitutos del paradigma burocrático, que permitan instrumentar los procesos adecuados a la diversidad y complejidad de las situaciones. En esta línea de investigación, los cambios y las mejoras de las capacidades de gobernación, de gobernantes y de gobernados podrán contribuir a la institucionalización de un desarrollo menos desigual.

Democracia y burocracia: su vinculación en la modernidad

La modernidad, que se combina con la racionalización económica, es punto de origen e influencia del

descubrimiento de América (Touraine, 1988: 178). El carácter inminentemente contradictorio de la modernización de la sociedad fue analizado por Weber. Sin embargo, la burocracia como portadora histórica del orden racional de la vida social proporciona una lógica interna, una socialización racional de todas las relaciones de la vida.

La razón instrumental se impuso de manera generalizada tanto en el mundo capitalista como en el socialista.¹ Posteriormente, y a la luz de los resultados obtenidos, se ha cuestionado la direccionalidad y racionalidad de la historia, la idea del progreso y los caminos para alcanzarlo en función de ciertas teorías. Se ponen en duda la viabilidad de construcción de un tipo ideal de sociedad moderna y un camino único² a seguir por las sociedades tradicionales para alcanzar la modernidad.

Los valores de la modernidad que marcan criterios de modernización, y que permiten concebir al desarrollo como homogenización progresiva y exceso de normatividad se contraponen con otros como los de diversidad y flexibilidad de las normas y búsqueda de opciones que reconozcan la diversidad de problemáticas y condiciones. Se habla entonces de la crisis de la modernidad, pero al mismo tiempo las interpretaciones de la posmodernidad son numerosas y a la vez contradictorias. La posmodernidad presenta un desen-

canto con un poder poco transparente, donde el ciudadano aparece alejado de toda posibilidad de decisión acerca de las cuestiones que afectarán su vida y la de las generaciones futuras.

Al observar los procesos de desarrollo no faltan demostraciones en América Latina de los efectos de fallidos o deficitarios “procesos de modernización”. Se cuestiona además el origen y la pretensión de homogeneidad de teorías que dan prioridad a los factores económicos o a ciertas variables de crecimiento económico en función de las concepciones de progreso o de desarrollo de países desarrollados.

El proyecto moderno reiteradamente ha intentado copiar un original euroamericano, lo que hace pensar cuál es la modernidad en crisis para la región. No se debe descuidar la perspectiva de que el debate acerca de la posmodernidad, iniciado en el campo de la filosofía es también “una cuestión política”.³

En las últimas décadas el debate intelectual es intenso: nuevas teorías que reproducen viejas historias, vino añejo con envase nuevo; se presenta una ruptura con la idea de racionalidad moderna y se abre la búsqueda de otros paradigmas.

Si bien el discurso posmoderno puede concebirse como la modernidad reflexionando acerca de sí misma, que busca superar los problemas no resueltos, no puede omitirse que algunos enfoques de esa retórica han sido capitalizados por el neoliberalismo económico y por el neoconservadurismo político para actualizar sus proyectos. Se aprovechan seductores relatos posmodernos para legitimar al mercado y coadyuvar a la consolidación del capitalismo transnacional. Las posiciones acerca de las reformas del Estado a partir de su incapacidad y su reconstrucción en torno a la dimensión económica han tendido al fortalecimiento del mercado y los procesos de privatización en sustitución del mismo Estado (Thompson, 1994: 143).

En esta constante búsqueda⁴ de salidas a la crisis de paradigmas de modernización en América Latina, cabría explorar la revalorización de la democracia y otros paradigmas que permitan incrementar las capacidades de gobernación. Esas propuestas alternativas pueden ser viables⁵ para enfrentar las diversas y complejas situaciones que no propician la aplicación de soluciones únicas y generalizadas.

Revaloración de la democracia

La democracia predomina como el modelo que hace posible el desarrollo humano en la cultura de la paz.

En las últimas décadas se presentan en América Latina procesos de transición hacia las así llamadas nuevas democracias, aunque los fenómenos de dichas transformaciones no son homogéneos.

Ante las promesas incumplidas acerca de ciertas hipótesis básicas, como las de la soberanía del individuo y el predominio de los intereses nacionales sobre los intereses de grupo, los movimientos sociales presentan situaciones descritas como crisis de credibilidad, de gobernabilidad y en determinadas circunstancias ponen de manifiesto los alcances y límites de las mismas democracias.

Se afirma que no existe un camino único hacia la democracia, y que además la transición hacia una democracia participativa no es contemplada por la lógica de la democracia representativa de la sociedad moderna: “La democracia del Estado moderno es una democracia mediata, parlamentaria” (Kelsen, 1994: 204).⁶ La tesis del Estado de partidos es, en opinión de varios autores, una condición necesaria, pero no suficiente para la existencia de la democracia en la época actual. La misma idea de democracia como gobierno del pueblo no se realiza sólo a través del principio de participación que se cristaliza por la mera elección de gobernantes. Los espacios de participación en las decisiones de los ciudadanos no se han hecho realidad; sus derechos individuales se han limitado al voto, a la elección de los gobernantes; las democracias no logran desarrollar un sistema de educación ciudadana que fortalezca sus raíces. La problemática de los procesos de democratización exige reflexionar acerca de la factibilidad de transformación de las instituciones de la democracia representativa con formas alternativas que hagan posible una genuina participación.

Si bien la democracia directa no es viable, se requiere pensar en distintas posibilidades de articulación sin olvidar—como señala Bobbio— que el fin del Estado es preservar los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. La mayor conveniencia de la democracia en relación con otras formas de gobierno resulta del hecho de que las determinaciones colectivas tomadas democráticamente son decisiones consentidas (Bobbio, 1997: 30).

La configuración del “bien común”, que garantice condiciones de vida digna y el restablecimiento de las reglas del juego democrático con mecanismos de participación distintos a los del voto, constituye uno de los principales retos para la democracia. En este proceso es más visible la inoperancia de la máquina burocrática; por ello se requiere rediseñar la gobernación, encontrar otras formas de organización tratando



siempre de mejorar significativamente las capacidades de cooperación entre gobernantes y gobernados.

Dificultades y retos de la gobernación

El objetivo de la gobernación requiere trabajar en el cómo, pero subordinado al para qué, lo cual se puede expresar hoy en la búsqueda del “bien común” en “garantizar una forma de vida digna, calidad de vida”.⁷ El problema consiste en quién o quiénes participan en la definición de las políticas públicas que permitan lograr ese objetivo. Las teorías o enfoques más conservadores suelen ser partidarios de un papel más pasivo de la gobernación; las del bienestar y de la equidad, en cambio, se inclinan por una postura más activa.

Los principios de la democracia moderna, si bien se expresan mediante leyes y normas, presentan debilidades en condiciones de poca estabilidad y cambios continuos. Distintos valores, creencias e ideologías conducen a una gran diversidad de opiniones acerca de la mejor decisión a tomar en áreas claves para la gobernación.⁸

Hay consideraciones sobre las cuales se tendrá que resolver cómo son, entre otras, las de selección y desarrollo de la especie humana,⁹ las actividades en el espacio y las relacionadas con el control de los impactos nocivos sobre el medio ambiente. Existe el temor de un futuro peor y una desorientación a gran escala. También hay posturas en las que se pronostica

un mundo cada vez más interactivo que avanza hacia la creación de un sistema global. La creación de una civilización global se confronta con la del mantenimiento y reforzamiento de culturas específicas.¹⁰

La diversidad temática de los problemas actuales rebasa la esfera de conocimientos y dominio de los representantes y funcionarios que no pueden procesarlos, o bien, no cuentan con el interés o los recursos para hacerlo. Esto presenta la paradoja de que los representantes toman decisiones con diagnósticos de una situación que no conocen cabalmente,¹¹ y con propuestas de solución que distan mucho de resolver los problemas reales, incluso con las más honestas intenciones. Los problemas sociales y la calidad de vida se ven entonces limitados y el Estado de derecho se convierte en una ficción ante la incapacidad de procesar la diversidad de demandas.

La búsqueda de nuevos paradigmas

La gobernación se encuentra en una encrucijada; las viejas teorías no pueden resolver los nuevos problemas. Las paradojas e insuficiencias de la democracia se entrelazan con los mecanismos de toma de decisiones en los aparatos burocráticos. Las demandas ciudadanas se reemplazan por soluciones técnicas de funcionarios y grupos tecnocráticos, lo cual produce un incremento de las funciones del aparato de gobierno.

Las formas disponibles de gobernación no son ade-

cuadas para manejar las necesidades y oportunidades de un mundo en constante cambio. Algunos autores llegan a la conclusión de que los conceptos y enfoques que manejamos son insuficientes para salir al encuentro de situaciones complejas y peligrosas que enfrentamos (Dror, 1994: 255).

Existen diversos factores y motivos por los cuales la aplicación de las buenas teorías y técnicas no resuelve los problemas; entre ellos destacan:

- La planeación y coordinación formal, la capacitación y especialización técnica con base en una división del trabajo estable –característicos de las burocracias para lograr la eficiencia– tienen fallas cuando los cambios son frecuentes y rápidos.
- Las características del funcionario público con una especificación de las tareas rutinarias mediante reglamentaciones fundadas en la concepción racional– legal de la burocracia, no son efectivas en situaciones de cambio rápido o turbulento.
- Muchos de los fracasos en la formulación de políticas públicas obedecen en gran medida a la falta de capacidad y comprensión de los cambios de la sociedad actual y del mundo futuro.
- Aunque se tenga información y metodologías disponibles, su organización y selección son cada vez más complejas.
- Muchas técnicas e información podrían utilizarse para decidir correctamente, pero éstas no se pueden conectar en forma coherente; incluso pueden ser contradictorias. En la configuración de escenarios futuros encontramos distintas técnicas y modelos que de manera convincente producen resultados opuestos, y la cuestión más conflictiva de que usando la misma metodología distintos planificadores lleguen a resultados opuestos (De Greene, 1992: 165).

Se argumenta que gobernantes y funcionarios deben tener la capacidad de instrumentar decisiones con mucha rapidez y efectividad; pero, si no se sabe qué hacer, la implementación de acciones y decisiones rápidas empeora los problemas en vez de solucionarlos. En otros términos, sucede que, por numerosas causas, en las condiciones actuales del entorno el sometimiento de los cambios sociales a las reglas y normas de una razón instrumental presentan una trampa a las capacidades de gobernación, que se ven limitadas por la misma insuficiencia de dicho instrumental. En consecuencia, la formulación e instrumentación de políticas públicas idóneas¹² adolece de una trampa institucional y organizacional adecuada a las

condiciones de la época, dado que la necesidad de decidir acerca de cuestiones públicas rebasa las capacidades del ámbito institucional de los gobiernos.

Existen distintos enfoques, teorías y modelos en disputa que plantean diversas nociones de racionalidad y analizan las diferentes dimensiones de la gobernación. La instrumentación de acuerdos sobre las premisas de decisión (Perrow, 1991:156) es una propuesta que se recomienda ante los cambios de las condiciones del entorno (globalidad, mundialización) que requieren manejo de información y toma de decisiones rápidas para enfrentar situaciones cambiantes en las que las reglamentaciones y los controles de tipo burocrático se tornan ineficaces. Para generar estos acuerdos se exploran distintos tipos de participación. Se impulsa, en este sentido, la búsqueda de formas de colaboración entre distintos actores y la complementariedad mediante un conocimiento multi e interdisciplinario, que enlace las interfaces entre planeación, toma de decisiones y funciones de control y las relaciones inter e intragubernamentales, relaciones con los entornos externos e internos (De Greene, 1992: 165) y de cuadros capacitados en los niveles intermedios y operativos con conocimiento en temáticas específicas y en problemáticas locales. Las formas de cooperación también son necesarias para el diseño de escenarios futuros.

Las insuficiencias de las acciones gubernamentales ameritan los esfuerzos que se realizan para “reinventar el gobierno”,¹³ modificar las instituciones, adecuar las funciones que deben desarrollar y la articulación intergubernamental, incluso a nivel supranacional.

Fortalecimiento de la gobernación pública para mejorar las capacidades de gobernación

Las acciones públicas tienen al gobierno como actor privilegiado; sin embargo, fortalecer la gobernación pública requiere crear formas de articulación innovadoras que reconozcan dentro de un pluralismo razonable la participación de otros actores.

La diversidad y complejidad de los asuntos de gobierno condujeron a una aparente profesionalización de la función política de los representantes y de los funcionarios especializados en determinados asuntos de gobierno. Esta “especialización” ha tendido a excluir a los ciudadanos de los procesos de toma de decisiones, relegándolos al papel de meros observadores, y no precisamente de actores con capacidad real de decisión. Se argumenta que la gobernación

política, la maquinaria del poder político en manos del gobierno, pierde contenido público.

La gobernación es vista como una cualidad del gobierno, y el buen gobierno depende de una tipología entre lo bueno y lo malo que evoluciona según el sistema de creencias y valores. Las opiniones y enfoques acerca de las funciones, competencias y relaciones entre los gobiernos y los actores sociales son numerosas.

Desde el punto de vista de la sociedad civil si bien existen teorías acerca de por qué se movilizan los actores sociales, se presta poca atención a cómo se organizan.¹⁴ Pasar de la movilización a la acción y a la decisión colectiva es un reto, pues la capacidad de organización de la sociedad puede reformar el funcionamiento democrático así como también fortalecer al Estado.

El problema inherente a la dificultades de organización de los distintos movimientos puede denotar que las sociedades no están adecuadamente preparadas para enfrentar las transformaciones globales; ya sea por apatía o debido a la actitud de exclusión o represión antes que de fomento de las formas de asociacionismo por parte de los gobiernos o élites gobernantes.

Desde la óptica de la acción gubernamental, la manera de activar a la ciudadanía resulta estar en pugna; las concepciones en los polos se presentan mediante la modalidad atomizada, de individualismo extremo, o bien, organizada. El juego y la interacción de la élite gobernante con el pueblo, la interacción de muchos individuos atomizados como electores individuales es distinto de aquellas relaciones y movimientos sociales y organizaciones que constituyen un contrapeso a poderes de los gobernantes.

Se discute acerca de las formas de participación individual o colectiva. Con o sin participación, es conveniente para los gobiernos contar con cierto grado de aceptación de sus acciones, por lo que los procesos de construcción de la "opinión pública" representan un desafío.¹⁵ Es obvio que más allá de la cooperación, los gobiernos emprenden acciones haciendo uso de cooptación y manipulación de acuerdos o de agendas, mediante la retórica del lenguaje político.¹⁶ En otros términos, si se quiere lograr la legitimación del poder político, éste debe complementarse con conocimientos y participación social. Se puede decir que en la actualidad sociedades con pocas o deficientes capacidades de organización y gobiernos obsoletos presentan ambas caras de la moneda. Se requiere, por lo tanto, revalorizar cursos de acción y decisiones gubernamentales con base en "lo razonable",¹⁷ lo

ético, antes que cualquier noción de racionalidad instrumental. Lo razonable tiene relación con los límites de tolerancia en la elaboración e interpretación de las normas y en la apropiación debida o indebida de las reglamentaciones en beneficio de algunos grupos o sectores de la sociedad.

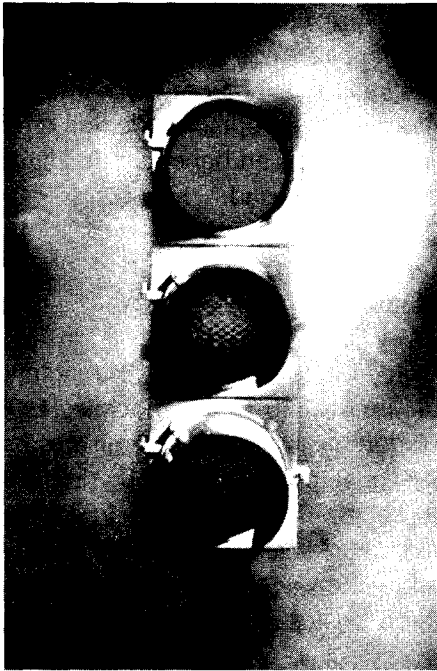
Perfil del gobierno

La función de un buen gobierno es mantener el equilibrio entre los distintos actores sociales. La idea de los gobiernos que hacen todo por sí mismos ha quedado atrás con el agotamiento del Estado de bienestar. A lo largo del proceso de formación del Estado, el trazado de límites con la sociedad civil sufrió diversas alternativas. Aunque no se debe olvidar que los procesos de intervención de los gobiernos no fueron juegos de suma cero.¹⁸

Actualmente se cuestiona la facultad de cualquier grupo de la sociedad o del gobierno de constituirse en un poder por encima de otros y se demandan cambios en las reglas del juego, o sea, una participación real. Por otra parte, los procesos de globalización significan una redefinición de la soberanía, dan un nuevo sentido al problema de la democratización y representan un desafío para los gobiernos, que no son precisamente víctimas sino actores importantes en estos procesos. Se debe admitir que las demandas de cambios en las reglas del juego implican un reparto de las políticas y de las instituciones. Del mismo modo, la forma y el contenido de la participación de alguna manera delimitan el quiénes deciden y quiénes deben ejecutar o acatar decisiones.

La burocratización transformó el orden de prioridades; se puso énfasis en las reglas, en la excesiva normatividad, antes que en el ¿para qué? Cabe recordar que la razón instrumental no es un fin en sí misma; cuando la burocracia se presentó como el mecanismo para consolidar la democracia representativa, Weber fue capaz de relacionar la razón instrumental con las necesidades de la sociedad de su época.

Si se desea que la gestión pública genere los resultados que demanda la sociedad actual, el gobierno no debería instrumentar políticas públicas mediante mecanismos unilaterales de decisión. La gestión pública debería ser concebida como un sistema de cooperación social, con mecanismos e instituciones que permitan la articulación de intereses y potenciación de capacidades del gobierno y de la ciudadanía.



La capacitación de gobernantes y gobernados

Se elaboran muchas propuestas para resolver los problemas relativos al incremento de las capacidades de gobernación; entre ellas se encuentra el modelo neo-weberiano, que replantea aspectos referidos a la toma de decisiones, la solución de conflicto y tecnología, la escuela institucional, el modelo de ecología de la población y teorías económicas de la organización enfocadas hacia el mercado, principalmente. Las perspectivas de análisis estructural, del factor humano, el poder y la cultura están presentes en muchas de las corrientes de análisis.

Dror propone un protomodelo para alcanzar una gobernación adecuada con base en la capacitación de los altos mandos gobernantes. La capacitación referida a la élite gobernante es importante debido a que ésta toma decisiones cuya validez se extiende a toda la colectividad.¹⁹ Un número muy reducido de seres humanos determina el futuro de la humanidad; no es posible confiar en que las elecciones democráticas produzcan individuos calificados *per se*. Los intereses y poderes que fijan las premisas de decisión revisten particular importancia; revalorizada la democracia, es importante la identificación de la élite gobernante con sus valores. No sólo se requiere capacitar a la élite gobernante y a los funcionarios públicos, sino también educar al ciudadano para hacer compatibles los puntos de vista limitados por concepciones individuales y las consecuencias de sus acciones, abandonando po-

siciones de individualismo egocéntrico. La educación del público en general tiene que ir de la mano con la mejora de las capacidades y habilidades de las élites gobernantes (Dror, 1994:57).

En el entendido de que muchos de los procesos de globalización son irreversibles, en un mundo cada vez más interactivo es necesario crear elementos que sirvan como base a la gobernación global –sin relegar lo endógeno– y delinear una nueva cultura política que oriente la racionalidad de los procesos para institucionalizar la democracia participativa. Perfeccionamiento y entendimiento, carisma, creatividad y consejos para gobernantes son necesarios; compatibilizar las nociones de vida digna individuales con los modos y posibilidades de satisfacerlas dentro de una realidad social.

La articulación de las exigencias y demandas nacionales con lo exógeno, de las políticas sociales con las económicas, y las distintas formas y complementariedad con los actores son, entre otros aspectos, componentes de una agenda básica de las funciones del gobierno que deben orientar las transformaciones de su perfil. Se requiere incrementar la capacidad de gobernar para un mundo cambiante y capacitar, con un contenido ético, a gobernantes y funcionarios públicos.²⁰

Conclusiones

Las condiciones de incertidumbre, el incremento de la complejidad, las tensiones entre el reforzamiento local de las culturas específicas; y en otro extremo, la creación de una civilización global, el escepticismo, el desaliento y otros rasgos posmodernos de la sociedad son características de los tiempos en que vivimos.

La complejidad de los asuntos a resolver opera en una gran variedad de propuestas alternativas al paradigma burocrático en la posmodernidad. En este camino se debe seguir investigando acerca de cuál ha sido el desarrollo de capacidades para adecuar las normas de gobernación a los valores de la democracia en un entorno de globalización y características turbulentas.

El terreno, los actores, los objetivos y la forma de hacer política en una democracia deben replantear el uso de las facultades de la razón para desentrañar la racionalidad que subyace a los fenómenos, sean de la naturaleza, de la historia o de la sociedad, y desde allí poder orientar la racionalidad instrumental.

Lo razonable para la sociedad, el tipo de problemas

que se pueden plantear como públicos y la subordinación o preponderancia de la racionalidad a ciertas premisas relevantes para el desarrollo social son conceptos que evolucionan en la interacción de las relaciones del Estado y la sociedad, de los gobiernos y la ciudadanía. Nos encontramos con sociedades y gobiernos con deficientes capacidades de gobernación y se corrobora que no existe una teoría general viable para alcanzar una gobernación adecuada. En esta situación se debe elegir lo más acorde a nuestra realidad entre la diversidad de teorías y propuestas de solución. La perspectiva de mejorar la capacidad y perfil de los gobernantes y de los ciudadanos puede contribuir en esta búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a la mayoría de la población.

Los esfuerzos por copiar las características institucionales de las democracias liberales sin tener en cuenta las condiciones históricas y culturales han resultado contraproducentes. Los intentos de hacer extensiva la democracia liberal de corte occidental a toda la orbe no son viables, y esto no puede reducirse a calificar a otras naciones y culturas como inferiores.

La búsqueda de alternativas instrumentales que sustituyan al agotado paradigma burocrático debe orientarse al análisis de los procesos que dentro de instituciones y organizaciones permitan dar respuesta a las demandas sociales con base en un proyecto nacional, prestando particular atención a las articulaciones verticales, horizontales y materiales que posibiliten el juego democrático.

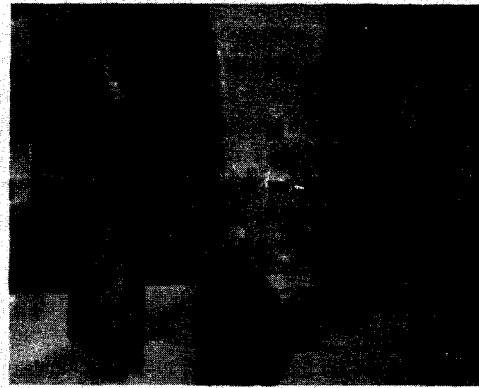
El énfasis en los procesos de interacción organizacional tiene por objeto determinar dónde se decide, quién recibe, qué, cuándo, cómo y quiénes ganan y quiénes pagan los costos. En un entorno de globalización, de contradicciones entre movimientos sociales y partidos políticos, la democratización requiere superar la insuficiencia de capacidades tanto del lado de los gobiernos como de la sociedad civil para enfrentar las crisis y tendencias estructurales que socavan la bases democráticas de forma de vida digna, de mejoras de la calidad de vida. El objetivo de mejorar las capacidades de gobernación a partir de las actuales deficiencias para atender las necesidades sociales, permitirá afrontar en mejores condiciones los retos de fin del milenio y del futuro.

Notas

¹ Socialismo realmente existente; stalinismo bajo cualquiera de sus variantes locales, como señala Aníbal Quijano.

BIEN COMÚN Y GOBIERNO

Publicación Mensual de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.
Año 2, num. 25, Diciembre de 1996.



Sociedad y Política en el D.F.

Rafael Vergara, Juan Antonio Le Clercq, Rafael Morales,
Griselda Martínez V., Mireya Landero, Edith Ávila,
Aida Araceli Delgado, Jaime Lizaso

Pedro Peñaloza y José Espina: La Inseguridad Pública

Entrevistas · Reseñas
Estadísticas · Material de Consulta

- 2 Esta idea de la transformación lineal de las sociedades tradicionales en modernas es desmentida por los pensadores marxistas cuando destacan el papel y formas de intervención del Estado como determinantes en la formación del capitalismo moderno; y por Weber, cuando insiste en la importancia del carisma, del liderazgo.
- 3 Más allá de un juego abstracto de oposición entre la razón instrumental y la razón histórica.
- 4 Sin identificarse con el programa neoliberal.
- 5 Pueden ser de utilidad para encontrar "otra racionalidad" que resuelva los problemas de esta época, para la puesta en marcha de un proyecto de liberación de la sociedad, de la región.
- 6 Para Kelsen, el individuo aislado no puede ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado. El desarrollo democrático induce a la masa de individuos aislados a organizarse en partidos políticos. En este razonamiento, la voluntad colectiva es una realidad mediatizada por la actividad de los individuos agrupados en partidos políticos. Éstos representan el espacio social y compiten por la dirigencia del Estado, y a través de ellos el pueblo logra ser representado e interviene en la conformación de la voluntad estatal.
- 7 La noción de la calidad de vida es hoy tan relevante como lo fue la de justicia social en el siglo pasado o la de libertad política mucho antes.
- 8 Como son entre otras, la demografía, la ciencia y la tecnología, la geopolítica, la ecología y la biósfera.
- 9 Debido a los avances en los campos de las ciencias médicas, biotecnología, genética, etcétera.
- 10 La tensión entre ambas es un reto para la gobernación, pues afecta los procesos a nivel nacional e internacional.

- ¹¹ Los diagnósticos desde la torre de marfil, como señala Kliksberg, no son idóneos para situaciones complejas que el funcionario público responsable de su análisis no comprende o no tiene acceso a ella por las limitaciones de su propio puesto.
- ¹² Que con fundamento en "lo razonable" permitan lograr condiciones de vida aceptables para la mayoría de la población.
- ¹³ En las propuestas de Osborne y Gaebler.
- ¹⁴ Según Foewaker, la teoría de los movimientos sociales ignora los aspectos relacionados con su forma de organización.
- ¹⁵ La aparición de nuevos medios y actores de la comunicación hace que la comunicación política ya no obedezca a una estrategia planeada desde el gobierno.
- ¹⁶ El peligro de tales acciones de exclusión al ligarse democracia mal concebida e instituciones no democráticas pueden producir situaciones de crítica o enfrentamiento de grupos o de ciudadanos abocados a una militancia activa contra del Estado. También pueden derivar en formas de apatía de auto protección, y acento del individualismo.
- ¹⁷ Las creencias y valores de la sociedad que evolucionan en tiempo y lugar.
- ¹⁸ Los participantes en el juego, tanto públicos como privados, encontraban nuevas oportunidades de beneficio individual o colectivo en el proceso de construcción social.
- ¹⁹ Concepto modernizado y abierto, representativo y democrático, según Dror, a fin de preservar una amplia interpretación del interés público, que abarque las necesidades de la humanidad como un todo.
- ²⁰ Debido al reconocimiento de la falta de neutralidad de muchos modelos y teorías en los que se sustenta la instrumentación de políticas públicas.

Fuentes Bibliográficas

- Aguilar, Luis (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Alberoni, Francesco (1991), *Las razones del bien y del mal*, México, Gedisa.
- Almada, Carlos (1994), "Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, INAP/FCE.
- Anissuzaman, et al. (1984), *La transformación del mundo*. México, Siglo XXI.
- Brown B. Warren y Dennis J. Moberg (1990), *Teoría de la organización y la administración, un enfoque integral*, México, Limusa.
- Crozier, Michel (1988), *Cómo reformar al Estado*, México, FCE.
- Dror, Yehezkel (1996), *La capacidad de gobernar*, México, FCE.
- Drucker, Peter F. (1992), *Dirección de instituciones sin fines de lucro*, México, El Ateneo.
- Foweraker, Joe (1995), *Theorizing Social Movements*, Colorado, Pluto Press.
- Friedman, John (1992), *Empowerment: The Politics of Alternative Development*, Cambridge, Massachusetts, Blackwell.
- Guerrero, Omar (1981), *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara.
- Huerta, Mauricio (comp.) (1992), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/CONACYT.

- Kelsen, Karl (1994), *Teoría pura del derecho*, México, EUDEBA.
- Kliksberg, Bernardo (1994), *Cómo transformar al Estado*, México, FCE.
- Kliksberg, Bernardo (comp.) (1994), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP/FCE.
- Mayor, Federico (1995), *La nueva página*, México, UNESCO/FCE.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1995), *La reinención del gobierno*, Paidós.
- Perrow, Charles (1991), *Sociología de las organizaciones*, México, Mc. Graw Hill.
- Quijano, Aníbal (1988), "Modernidad, identidad y utopía en América Latina", *Imágenes desconocidas, La modernidad en la encrucijada postmoderna*, CLACSO.
- Rustow, Dankwart (1995), "Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico", en *Cambio político y gobernabilidad*.
- Thompson, Brian (1994), "Ceci n'est pas une pipe", en *El rediseño del Estado...*, op. cit.
- Touraine, Alain, (1988), "Actores sociales y modernidad", en *Imágenes desconocidas...*, op. cit.
- Uvalle, Ricardo (1994), *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM.

Publicaciones Periódicas

- Ahumada, Jaime (1995), "Descentralización, gobernabilidad y participación social", en *Democracia y Gobernabilidad en América Latina*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 26, abril-junio.
- Bobbio, Norberto (1997), "Reflexiones acerca del Estado" en *Este País*, enero.
- Boisanger, Pierre (1990), "Le management en univers instable", *Revue Française de Gestion*, septiembre-octubre.
- Bonnin, C. (1992) "Principios de administración", en *Revista de Administración Pública*, INAP, noviembre, pp. 81-102.
- Drucker, Peter (1988), "The Coming of the New Organization", en *Harvard Business Review*, enero-febrero.
- Guerrero, Omar (1993), "Políticas públicas: interrogantes", en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP.
- Méndez, José (1996), "Federalismo y redes intergubernamentales", en *Este País*, núm. 69, México, diciembre.
- Penso, Cristina, (1995), "ONGs, hacia un modelo de gestión", en *Anuario de Investigación Producción Económica*, México, UAM-X.
- Ratinoff, Luis (1996), "Ajustes económicos y pobreza: Algunas lecciones de la experiencia latinoamericana", en *Reforma y Democracia*, núm. 6, México, CLAD, julio.

Otras Fuentes

- Hirsh, Joachin (1995), *Globalization of Capital, National States And World Citizenship*, mimeo, University of Frankfurt, septiembre.
- Kliksberg, Bernardo, "Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa", mimeo, s/a.
- Penso, Cristina, "Vinculación de las teorías organizacionales con el desarrollo de organizaciones efectivas", inédito.
- Wildavsky, Aaron (1988), "Las arenas movedizas del análisis costo-beneficio", ponencia presentada en el coloquio internacional "La Reforma del Estado. Desafío para la Democracia", Caracas.