

¿POR QUÉ TENEMOS MALOS GOBIERNOS EN MÉXICO?

Why do we have bad governments in Mexico?

David Arellano Gault

Resumen

El presente ensayo propone una reflexión respecto de la razón principal por la que en México podemos decir que se tienen, en general, malos gobiernos. La reflexión propone que no es por razones de fallas técnicas o de capacidad. Estas son cuestiones que pueden ser importantes pero no las definitivas. La idea que se propone es que los gobiernos en una democracia deben tener capacidad de lograr resultados en una contexto de competencia electoral, conflicto e intervención política permanente. Es por ello que los “buenos gobiernos” son en realidad técnicamente capaces pero dentro de un contexto plural y conflictivo, incierto y por lo tanto, alejado de soluciones tecnocráticas unilaterales. ¿Cómo lograr resultados, atender las necesidades de la ciudadanía y resolver problemas públicos? La primera y más importante lógica es cómo crear gobiernos políticamente capaces, abiertos, que debaten las ideas y explican las razones a un amplio espectro de actores y en un contexto político que no es olvidado ni negado, sino atendido y procesado administrativamente.

Palabras clave: Gobierno, Gestión Pública, *Ethos* burocrático, Organizaciones públicas

Abstract

This essay proposes a specific discussion regarding the reason why in Mexico, in general terms, there are bad governments. The assumption is that the reason is not just that there is lack of capacity or technical instruments in Mexican governments. Rather, the main reason to be proposed is that governments in democratic contexts are affected all the time by political actors, projects, and conflicts. Is the capacity to achieve objectives in this uncertain context what makes a good government. How to achieve this capacity, in order to resolve public problems? The most important strategic way is to develop open and democratic governments; ones that are able to achieve results negotiating, discussing and debating options with different political and social actors. In other terms, governments that are able to use its political nature in order to, through democratic means, achieve its objectives. Administrative politics or administering politics might become useful words to understand the idea of good governments defended in this essay.

Key Words: Government, Public Management, Bureaucratic ethos, Public Organizations

Fecha de recepción: 22 de agosto de 2013
Fecha de aceptación: 10 de enero de 2014.

El título de este ensayo sin duda es una exageración y una injusticia. A lo largo de la historia de México seguramente han existido buenos gobernantes¹ y buenos gobiernos en diversas escalas y latitudes en el país. Sin embargo, ello no invalida una reflexión general sobre el mal gobierno como una constante no sólo en México, sino en la región latinoamericana en general.

Para ser más claros, probablemente habría que comenzar diciendo que un gobierno es producto de una sociedad; gobierno y sociedad son dos entes sólo distinguibles analíticamente. La existencia de malos gobiernos, como una constante, habla de una sociedad con graves problemas para formular acuerdos y actuar consecuentemente en términos políticos. Una sociedad incapaz de construir las bases institucionales y organizacionales necesarias para cimentar gobiernos efectivos y eficaces. Entonces, este ensayo no busca lanzar culpas a diestra y siniestra —por cierto, vale la pena considerar la reflexión de Hood (2011) sobre el papel de la culpa y su evitación en los gobiernos contemporáneos—: académicos, empresarios, ONGs, ciudadanos, todos formamos parte de la ecuación que produce los pésimos gobiernos que sufrimos.

Bajos estas advertencias, el supuesto de este ensayo es que, salvo excepciones, los gobiernos de todo ámbito (federal, estatal y municipal) en México están lejos de ser “buenos” gobiernos y más cerca de ser muy malos.² Pero, ¿qué es un buen gobierno? Esta es una categoría intrincada sin duda y existe un debate académico al respecto —desafortunadamente muchas veces más normativo que analítico (Homborg & Rothstein, 2012)—. Sin embargo, no es objeto de este ensayo discutir la literatura sobre la medición y la definición de buen gobierno (ejercicio que llevado al extremo preciosista puede ser francamente ocioso). En este breve y muy libre ensayo que presento simplemente asumo una perspectiva amplia y general de “buen gobierno” en una democracia “estándar”; es decir, un gobierno capaz de sostenerse legítimamente a través de otorgar a su sociedad los servicios y los bienes públicos más importantes para el desarrollo de una calidad de vida lo suficientemente alta para su población en general —definición, por cierto, simplista y muy similar a la propuesta por el Banco Mundial (1997)—.

En el fondo, el énfasis de la definición se encuentra en la idea de legitimidad, pues tal característica es regularmente adquirida por un gobierno que administra recursos y toma decisiones al tiempo de que rinde cuentas. Un gobierno con esta calidad provee servicios y bienes públicos de manera efectiva, equitativa, transparente y eficiente. En este sentido, buena parte de la legitimidad política —más allá del carisma, la retórica y los discursos—, se gana por los logros gubernamentales frente a una sociedad que admite, reconoce y permite un grado básico de gobernabilidad.

¹ En este ensayo utilizamos la convención que impone al género masculino como general, sólo para hacer el argumento más fluido. En todos los casos estamos conscientes de que hablamos de ambos géneros como fundamentales en los argumentos.

² La encuesta del INEGI al respecto deja algunos claroscuros al respecto, sorprendentemente <<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/encuestas/hogares/especiales/encig/2011/default.aspx>>

Antes de continuar, tal vez valga la pena aclarar el porqué del énfasis de nuestro concepto en los servicios y bienes públicos: un gobierno no es una máquina productora de servicios o productos a secas, sino un generador de bienes públicos —nuevamente no me detendré en los detalles de los diferentes niveles de bienes públicos “puros”, tipo club o comunes (Samuelson, 1954)—: como la seguridad, la vialidad, el tránsito, la higiene y la salud pública, entre otros. Los bienes públicos en una sociedad democrática no se “producen” a la manera de una cadena productiva en serie. Esto es debido a que los bienes públicos sólo se pueden generar a través de un proceso intenso de interacción entre gobernantes y gobernados —que algunos definiríamos como políticas públicas (Arellano & Blanco, 2013)— en donde diferentes intereses, perspectivas, organizaciones y grupos han logrado un cierto consenso básico respecto de las soluciones viables, factibles y socialmente aceptables. Nada está más lejos de la perspectiva de este ensayo que plantear a los gobiernos como una suerte de “máquinas expendedoras” en las cuales “el usuario” o —peor denominación aún— “el cliente” introduce una moneda (recursos, impuestos) y espera automáticamente el resultado sin importarle el proceso que se generó dentro de la “caja negra” de la máquina gubernamental.

Los gobiernos requieren —necesitan— justificar y legitimar el proceso a través del cual producen los bienes públicos que la sociedad demanda: la sociedad (ciudadanos) no sólo requieren los bienes públicos, sino también necesitan que su generación haya sido el efecto de una dinámica democrática en donde diferentes intereses han tenido la posibilidad de participar y discutir; en donde las alternativas han sido analizadas desde diversos ángulos y definiciones de eficacia y eficiencia —dado que estos conceptos no son neutrales ni absolutos—. Esto último garantiza que todos los actores partícipes de una democracia hayan sido tratados igual, equitativamente, sin importar su género, riqueza, raza o religión —precisamente, el principio crítico de las burocracias en sociedades democráticas es el trato igualitario (Du Gay, 2005)—.

Entonces, un buen gobierno sólo puede producir y otorgar los bienes públicos con eficiencia y eficacia en un contexto político de disenso, ineludiblemente. Disenso que en un contexto democrático, por definición, obligará a la convivencia de diversos intereses con diferentes niveles de poder y distintas perspectivas de la realidad. Este disenso y conflicto “controlado” se asume consustancial a todo gobierno democrático, haciéndolo por tanto una criatura política. Esta naturaleza política ineludible del gobierno en una democracia le obliga, si quiere ser racional y efectivo, a comportarse como lo que es: una criatura societal dentro de un contexto político plural. Ser efectivo y eficaz sólo puede alcanzarse a la luz de enfrentar un contexto de múltiples intereses y las dinámicas políticas que ello implica. Este argumento rechaza, precisamente, la falacia muchas veces planteada de la necesaria separación entre la política y la administración en la esfera gubernamental. En todo caso, dicha separación funcional —y en muchos sentidos artificial— que se ha producido en las democracias contemporáneas —como lo muestra la idea normativa del servicio civil que pretende aislar la esfera política del ámbito técnico

administrativo— es una separación política también; es un intento por definir (acotar, controlar) el tipo de politización que un gobierno debe alcanzar para operar³.

DEMOCRACIA, POLÍTICA Y DISIDENCIA: PARADOJAS PARA UN BUEN GOBIERNO

Un buen gobierno, entonces, provee los bienes públicos en un contexto político plural y es en sí mismo una criatura política. Por ello, la “producción” de bienes públicos está lejos de ser un asunto trivial: ser un buen gobierno implica otorgar esos bienes y servicios en una dinámica política que toma en consideración a los diferentes intereses y logra construir una serie de opciones de acción factibles y legítimas, que terminan por producir un cierto nivel de satisfacción en los diferentes actores sociales (o al menos en una mayoría de ellos). Un buen gobierno en una sociedad democrática no es una fábrica de servicios y bienes factibles de ser evaluados bajo un parámetro técnico-universal-neutral de eficiencia o eficacia. Esta es la falacia que corrientes como la Nueva Gestión Pública (NGP) sostienen. Un buen gobierno produce los bienes públicos demandados por una sociedad medidos todos bajo parámetros diferentes y plurales de eficacia y eficiencia. En una democracia, un gobierno produce bienes públicos a través de un proceso sustantivo, indispensable, de legitimación: un acuerdo capaz de generar políticas públicas donde los diferentes actores e intereses han podido —en cierto sentido y con diversas limitaciones políticas y prácticas— participar, discutir, y establecer los parámetros y supuestos de las alternativas de acción pública y gubernamental factibles y políticamente legítimos. Entonces, un buen gobierno tiene como precondition de la acción un ejercicio de diálogo y disenso en democracia. Podemos decir que es un gobierno actuando por políticas públicas.

Por lo tanto, regresando a la pregunta central del ensayo, comienza a aparecer una explicación posible: los gobiernos en México son malos —en términos generales— porque no han sido capaces de establecer y entender las condiciones políticas y de negociación democrática necesarias que permitan generar resultados mínimos aceptables a través de ofrecer, efectivamente, los bienes públicos más básicos para la sociedad. Los gobiernos no han sido capaces de generar tales condiciones porque para ello tendría que importarnos, como sociedad, discutir y analizar no sólo los resultados de las políticas destinadas a proveer bienes y servicios, sino también las condiciones políticas y de gestión —ambas íntimamente relacionadas— mínimas que en una democracia tendrían que cumplirse para ello. Producir bienes públicos de manera eficiente y eficaz en un contexto plural y de disenso requiere de una administración capaz de comprender y administrar a través de (y no pese a) las condiciones de disenso y conflicto propios de una democracia. Dado que no hay monopolio de la verdad en una sociedad plural, la naturaleza del gobierno y de su accionar poseen un sustrato de naturaleza eminentemente política y es dicha naturaleza la que permite una acción eficaz; y no al contrario como se ha pensado en México donde la política se ha constituido como un estorbo a un gobierno eficaz y eficiente (Arellano, 2010; Majone, 1997).

³ La pregunta esencial, dice Peters (2009), no es si el aparato administrativo del Estado debe estar politizado o no, sino qué tipo de politización es necesaria y efectiva en un gobierno.

La naturaleza del gobierno está en la legitimación para producir esos bienes públicos a partir de (y no pese a, insisto) su naturaleza política. Para comenzar con lo evidente, un gobierno democrático es una criatura con una cabeza que ha sido electa políticamente. Los gobernantes electos forman parte de una parcialidad del espectro político de intereses. Y, por esencia, se enfrentarán a una constante oposición a sus acciones, ya por parte de todos aquellos que no obtuvieron el poder y que desean hacerlo, o simplemente por parte de los grupos de interés que buscarán introducir en la agenda gubernamental determinados temas como aspectos prioritarios.

Así, el gobierno siendo *de facto* parte de la parcialidad del espectro político debe responder a la sociedad, *de jure*, como un todo. Tal es una de las paradojas más interesantes y fundamentales de cualquier gobierno democrático. Ser gobierno, ineludiblemente, es sufrir la oposición política. Ser gobierno, en estas condiciones, significa que lograr ser efectivo o eficiente —a secas— es imposible: no hay una sola definición de los resultados correctos y necesarios para los requerimientos de la sociedad, sino varias opciones defendidas por diferentes actores con intereses diversos. Esto es ser gobierno en una sociedad democrática: lograr resultados legítimos donde no hay una definición única de objetivos ni de expectativas respecto de qué alcanzar. La clave es lograr resultados en un marco de actuación donde el efecto final depende de la discusión, la posición y los intereses de múltiples actores, algunos de los cuales están organizados específicamente para ganar el poder y que son férreos opositores cuando están fuera de las magistraturas.

Por ello, insisto, la falacia del gerencialismo estilo NGP, dado su visión limitada que minimiza la complejidad de las acciones y decisiones de gobierno. Aunque es deseable, no hay recetas universales que de manera mecánica generen buenos gobiernos en los términos ya definidos en el presente ensayo. La visión de un gobierno por resultados, de la NGP, asume que estos son una “máquina expendedora de bienes y servicios públicos” en donde lo único que importa es el resultado y no lo que pasa en la caja negra. Tal perspectiva es una grave distorsión de lo que —estratégicamente— un gobierno democrático requiere para actuar y operar en la práctica. Sin duda, la NGP tiene razón al defender que la legitimidad de un gobierno se encuentra, en última instancia, en sus resultados palpables.

Pero la clave está en las condicionantes que un gobierno democrático debe enfrentar para producir resultados: los objetivos sociales y los resultados alcanzables son en realidad diferentes para distintos actores que compiten políticamente para convencer e incluso imponer su propia perspectiva a los demás. Esto es, estos actores al defender su propia visión de los objetivos y resultados pueden estar defendiendo no sólo sus intereses, sino inclusive su misma razón política de existencia. Los objetivos y resultados son construcciones ineludiblemente políticas en una democracia. En el ideal, esperamos que los gobiernos sean “neutrales” respecto de esta batalla política. No porque no tengan, como gobiernos, intereses —ya dijimos que es una criatura política en sí misma—; sino neutral en el sentido de que debe (ahora sí una cuestión normativa, idealista) crear un proceso, un mecanismo, que logre definir los objetivos y resultados a alcanzar de tal manera que todos los actores, o la mayoría al menos, tengan una oportunidad equitativa de

opinar, proponer, explicar y justificar su visión de los resultados deseables. Para muchos esta es la esencia del concepto de política pública (De Leon, 1997). La política pública no es el triunfo del método como pensó uno de sus padres fundadores (Lasswell, 1951), sino un mecanismo político para incrementar las probabilidades de que los objetivos, las alternativas, los diseños, las acciones gubernamentales —al menos las más críticas—, hayan pasado por un proceso de discusión, debate, explicación y justificación de las alternativas y decisiones que al final de cuentas permita definir una directriz de acción. Esta es la política pública democrática que propone De Leon (1997).

El proceso importa, lo que pasa en la caja negra es fundamental; la manera en que se definen los problemas públicos, se realizan las cosas y se logran los resultados es crítica. Desde una visión muy descarnada, primero, como sociedad le pedimos a un gobierno que ha llegado por la vía electoral, que ha competido y ganado a través de uno o varios partidos políticos, que una vez que alcanzó el poder se deba a toda la sociedad y no únicamente a sus propios intereses. Lograrlo va más allá de técnicas administrativas o buena voluntad. Además, segundo, el gobierno, criatura política necesariamente, se ve enfrentado a una lógica permanente de oposición: una constante lucha entre los opositores y quienes tratan de imponerse como gobierno. Es un proceso de toma y dá respecto a perspectivas del desear y hacer; un conflicto entre visiones del mundo y devenir que desatan temores y estruendos que alteran el resultado de los objetivos finalmente definidos. En tales circunstancias, no todos los actores que participan en la arena política serán “convencidos” por evidencias o “hechos”, sino que estará en su naturaleza y racionalidad oponerse a una buena cantidad de las acciones y decisiones del gobierno en turno —con la evidente búsqueda de ganar el poder en las siguientes elecciones y “tomar” el gobierno en su oportunidad—.

Un gobierno en democracia, entonces, vive descarnadamente estas dos realidades políticas con todas sus contradicciones. Debido a esto es precisamente que las soluciones tecnocráticas fracasan tarde o temprano, y terminan por producir malos gobiernos, deformaciones de un proceso *mayéutico* político “mal concebido”. Ahora, no se trata solamente de saber “cómo resolver problemas” en un sentido técnico. *De facto*, también se trata de ser capaces de generar las opciones, discutir las y legitimarlas en un contexto de varios actores, intereses y perspectivas para, luego, bajo estas intrincadas condiciones, generar capacidad de acción, operación y gestión eficaz.

LA INCERTIDUMBRE: UNA VARIABLE ESTRATÉGICA

Una complejidad adicional para gobernar está en el hecho de que aún si hay un cierto acuerdo sobre las alternativas de acción y los problemas a resolver, los actores estarán absolutamente interesados en vigilar cada paso y cada decisión de implementación que los gobiernos desarrollen. ¿Por qué? Porque siendo el gobierno un actor político en sí mismo, debe estar constantemente vigilado para dar a conocer si su actuación se mantiene cerca del ideal de una actuación equitativa, que respete los acuerdos, y que mantenga una constante discusión y consulta con los grupos sociales y económicos que le dan

legitimidad. La acción gubernamental implica obtener legitimidad en gerundio (Arellano, 2010): la legitimidad se juega todo el tiempo en la acción gubernamental. Un buen gobierno en una democracia es un gobierno “sabio” en andar efectivamente por este camino intrincado, camino político; camino cuya pieza de cambio se llama legitimidad en un mundo plural y de intereses diversos y con cuotas de poder dispares. Y con ello, no pese a ello, construir una acción gubernamental efectiva.

Ahora bien, a estos elementos que hemos construido sería necesario añadirles un concepto crítico: el de la incertidumbre. Los problemas públicos son muchas veces perversos (Harmon & Mayer, 1986), no siempre hay una manera clara de atacarlos ni de asegurar los resultados esperados. Muchos problemas públicos —aún pensando que haya un acuerdo social básico respecto a su definición y a los medios para resolverlos— son tan intrincados que requieren de tanto tiempo y con tantas variables involucradas que simplemente no hay certidumbre de que las acciones emprendidas logren los resultados esperados o siquiera eviten generar consecuencias no deseadas de la acción. Veamos. Buscando reducir la pobreza, se pueden generar incentivos perversos para el empleo. Buscando aumentar el empleo con base en el mérito, se puede acentuar la discriminación ante la preparación de personas que devienen de estratos económicos poco favorecidos. Buscando elevar la calidad de la educación, se puede estar beneficiando más a las familias con mayores ingresos y oportunidades. Sin duda, las consecuencias no deseadas y no buscadas de la acción gubernamental son una constante con la que hay que saber vivir como sociedad.

La incertidumbre también tiene que ver con el tiempo. Los resultados de muchas políticas se verán en el tiempo y muchas veces en el largo plazo. Es fácil, por tanto, cometer errores o que las circunstancias cambien haciendo necesario repensar los medios e incluso los objetivos o fines de una política. A la variable temporal habrá que añadir el hecho de que diversas políticas lo que buscan, en el fondo, es cambiar los comportamientos de las personas. Para mejorar los servicios de salud, se requiere que las familias cambien de hábitos alimenticios. Para que se generen mejores empleos, las personas deben buscar prepararse mejor en diversas capacidades. El cambio en el comportamiento de las personas no sólo requiere de tiempo; sino, además, genera nuevas incertidumbres respecto a la acción gubernamental, pues no hay un método o fórmula mágica para ello. Las personas pueden cambiar de comportamiento ante la presencia de un incentivo, pero al desaparecer el incentivo, la gente puede regresar a su comportamiento original —pasa en muchas políticas de subsidio para incrementar la productividad, por ejemplo, se aumenta la producción mientras está el incentivo solamente—. Además, el cambio en el comportamiento de las personas puede ser dispar: algunas personas cambiarán su comportamiento en el sentido esperado de la política, debido a sus circunstancias o creencias. Pero otros grupos pueden no cambiar en lo absoluto o cambiar en un sentido no esperado, o no deseado por la política.

En el fondo, la incertidumbre es perenne en la acción pública; y la esencia política de la acción gubernamental complejiza y hace todavía más grande la incertidumbre en la que se realiza la actividad gubernamental. Incluso teniendo, en teoría, un acuerdo

perfecto sobre los objetivos, las acciones y los resultados a alcanzar, aún existirá la incertidumbre de que, en efecto, la acción realizada logre resolver los problemas objetivo sin crear nuevos dilemas; o cambiar los comportamientos de manera general y permanente; o transformar las dinámicas sociales por otras más acordes con los deseos de la política pública. La incertidumbre se convierte en una variable política en sí misma.

Ahora bien, los actores no sólo sufren la incertidumbre, sino que son capaces de usarla estratégicamente. Los gobiernos requieren pensar, identificar y convivir con los obstáculos y posibilidades que la interacción política les otorga. Así, en la práctica, un buen gobierno democrático sabe que actúa en un marco perenne de incertidumbre, de modo que naturalmente creará mecanismos para evadirla o usarla para sobrevivir. Este planteamiento no es nuevo, pues Simon ya lo había expuesto desde hace décadas (Simon, 1983).

Recapitulando, los aspectos que permiten elaborar una explicación a la interrogante que titula este ensayo son que :

- a) Los gobiernos existen como criaturas políticas que buscan, esencialmente, legitimarse. Lograrlo en un contexto democrático está vinculado a generar bienes públicos de manera eficaz y eficiente. Pero también a hacerlo a través de un proceso equitativo, transparente, que rinda cuentas y responda cuestionamientos de la oposición. Esto, porque el gobierno, al ser una criatura política, se enfrenta a un contexto de oposición y pluralidad de actores e intereses.
- b) Obtener resultados en un contexto político plural y de oposición requiere generar las condiciones para ser capaz de producir los bienes públicos que una sociedad demanda. La operación del gobierno no se puede dar en automático, no es un asunto administrativo en primera instancia. Las condiciones para la legitimidad son la existencia de acuerdos relativamente amplios entre diversos actores con intereses y perspectivas diferentes —e incluso hasta excluyentes—, respecto de cuáles son los objetivos de la sociedad y las formas de lograrlos. La vía de lograr resultados es establecer líneas de acción definidas, programáticas, en donde priman determinados valores sociales; la vía de los resultados son las políticas públicas.
- c) El gobierno por políticas públicas comprende que requiere acuerdos con los diferentes actores para construir —en el entendido de una pluralidad constante con intereses irreductibles— las condiciones básicas de legitimación de la propia acción gubernamental. Por más que un gobierno piense que tiene la razón, al final, de poco le servirá al producir bienes públicos (e incluso hacerlo de una manera eficiente administrativamente), pues habrá una percepción social de *ilegitimidad* del gobierno y el ejercicio del poder.
- d) La pluralidad política no es el único reto para lograr buenos gobiernos. A esta lógica política debe agregarse: la incertidumbre. La incertidumbre es una variable más en dos niveles. Primero, respecto del conocimiento, la información y la tecnología para efectivamente resolver un problema; y, segundo, la incertidumbre como un arma y un instrumento de la acción y estrategia de los actores que participan en una sociedad plural.

Entonces, el proceso de construcción de un buen gobierno implica comprender la manera en que la dinámica política y social se generan y confluyen. Los gobiernos no son máquinas expendedoras de bienes públicos, sino constructos político-sociales que, en democracia, están obligados a lidiar con actores opositores de ideas e intereses divergentes en un marco de altos niveles de incertidumbre. El respeto a la disidencia y el apego a las reglas dentro de la democracia son factores que fortalecen la legitimidad para que un gobierno actúe. La legitimidad, ya decía Weber (1922/1983), propicia la dominación efectiva del aparato gubernamental; incrementa las probabilidades de encontrar obediencia en la contraparte social, opositora, al saber que las decisiones establecidas por la autoridad atravesaron el crisol del debate amplio, público, abierto; hay una creencia en la legalidad de las disposiciones estatuidas. La legitimidad es una precondition fundamental para que una acción termine produciendo y otorgando los bienes públicos más básicos y generales que una sociedad necesita para tener una “buena” calidad de vida. Los *sueños guajiros* de gobiernos empresariales que “saben” cómo resolver los problemas públicos como si fueran productos de una cadena productiva (una máquina expendedora) son en realidad pesadillas truculentas tendientes a regímenes autoritarios. No hay tal método neutral y universal para gobernar, no hay recetas simples. Gobernar es un acto en gerundio; un aprender a reconocer las necesidades del momento; un aprender a lidiar con los obstáculos y retos de la política; un avizorar la marcha futura de los deseos próximos de la sociedad.

LA PERSONA Y EL GOBIERNO: LO MICRO EN LO MACRO

Un factor adicional que me gustaría añadir —tal vez parezca demasiado evidente—, pero es muy probable que para el caso mexicano sea urgente de plantear, estudiar y discutir: los gobiernos son constructos sociales, habitados por personas. Desear que la maquinaria gubernamental se comporte como eso, como una máquina, es insostenible en cualquier democracia. Evitar asumir la realidad de la humanidad y sociabilidad de los gobiernos tiene altos costos. Seguir pensando que los habitantes de los gobiernos son “agentes” o “principales”, que se guían robóticamente por su propio interés y que actúan racionalmente es mantener una visión obtusa de la realidad. Esta perspectiva puede ser una entrada válida académicamente para simplificar ciertos procesos políticos y modelar decisiones muy globales, pero nada más allá de eso. En la práctica, en la realidad cotidiana de los actores, los gobiernos están compuestos de personas con múltiples intereses, que viven en la coyuntura (el hoy y el aquí) con información limitada, con emociones y valores como ineludibles compañeros de marcha. En otras palabras, los gobiernos son cúmulos de acciones y decisiones de personas (Christensen & Laegrid, 2007). Y estas personas no dejan de ser quienes son por el hecho de adquirir una diputación, la presidencia o la dirección de un país o secretaría. Precisamente, la forma en que toman decisiones y el cuidado con el que consideran los retos de la implementación de sus ideas y planes terminan siendo críticos. El mejor plan, las mejores intenciones, la más alta racionalidad del diseño terminan enfrentando su realidad concreta en el proceso de decisión.

La variable de la decisión elegida y la implementación obligan a adentrarse a la comprensión del proceso real de toma de decisiones de los actores, las personas de carne y hueso que conforman a las organizaciones gubernamentales y políticas. La forma en que se toman decisiones, los grupos que se construyen para ello, el liderazgo que se genera y construye para permitir la entrada de intereses, información y discusiones es crítico para el resultado final de la acción. De poco sirven buenos diseños institucionales y adecuados acuerdos políticos para la acción, si no se atiende al detalle los retos de la propia toma de decisiones y los detalles de la acción misma, de la implementación, como gusta decir la literatura actual. El mundo de la acción no está determinado por el mundo institucional o de las instituciones —“las reglas del juego” simplistamente según North (1995)—, sino que tiene su propia dinámica y es muy humana como han mostrado Goffman (1959) y Janis (1982). El mundo de la acción organizacional y colectiva es un mundo de estrategias, vínculos, errores, apreciaciones, gente involucrando sus emociones y construyendo inteligencia práctica para hacer realidad lo que las decisiones imaginan que se puede alcanzar. Sin un profundo respeto por el mundo de la implementación —del arte de hacer operativo lo que se ha imaginado—, difícilmente podremos, como sociedad, construir buenos gobiernos.

Para mostrar este argumento en forma clara citemos *in extenso* a Janis (1989: 3):

Obstáculos impredecibles y eventos incontrolables que afectan a la implementación efectiva, como las maniobras de los adversarios o competidores, pueden drásticamente interferir en que la política [*policy*] no funcione como se esperaba. Otra causa que contribuye a los resultados fracasados de la política consiste en las creencias y estereotipos ideológicos de los líderes que permiten la existencia de supuestos falsos respecto de cómo escoger buenas opciones y entender las consecuencias de ellas, para solucionar problemas. Incluso cuando los que desarrollan las políticas son de mente abierta respecto de la información pertinente para decidir, pueden encontrarse con evidencia ambigua que los lleve a darse cuenta de que sus supuestos son falsos. En otras circunstancias, las razones de los fracasos de política pueden atribuirse básicamente a información distorsionada que los decisores no tenían manera de saber que era equivocada dado que confiaron demasiado en las fuentes de inteligencia o de expertos que parecían confiables, sin tener cuidado de buscar información diferente o que contradijera al consenso del grupo. Y por supuesto, existen factores desconocidos que afectan a los resultados y que normalmente llamamos “mala suerte”. Sin embargo, entre las causas más comunes de fracasos está una que sí está bajo el control de los líderes: la pobre calidad de los procedimientos de toma de decisiones que se usan ya sea para arribar a una nueva política o para reafirmar una existente [traducción propia].

Esta es, sin duda, otra pista importante para discutir porqué tenemos gobiernos tan malos en México: es factible decir que se ha estudiado muy poco y que se comprende aún menos el cómo se toman las decisiones y cómo se lleva a cabo la acción gubernamental en los corredores de los diferentes niveles de gobiernos del país. Más allá de si los gobernantes tienen los títulos o la experiencia para tomar decisiones adecuadas o si tienen

las habilidades de implementación requeridas, no tenemos idea —tal vez honestamente hay que decir que no nos ha interesado como sociedad y en esto los académicos tenemos gran culpa— de con qué procesos, en qué grupos, con qué dinámicas, se toman las decisiones críticas para el país. El propio Janis, en otro libro (1982), estudia cómo decisiones desastrosas fueron tomadas por gente inteligente. Precisamente, la invasión de Playa Girón en el gobierno de Kennedy o la escalada de la guerra de Vietnam han sido profundamente estudiados y exponen cómo las dinámicas grupales (*groupthink*) fueron perversas: evadir el disenso, acallar a las voces discordantes, evitar buscar mejor información, dejarse llevar por la dinámica ideológica del grupo o del líder. Para el caso mexicano, este tema nos remite a preguntarnos si el “error de diciembre” de 1994 o la extraña metáfora de “la guerra contra el narcotráfico” —y sus resultados perversos— son también el efecto real de una dinámica de grupo que no exploró —o no quiso explorar— todas las alternativas factibles antes de tomar una decisión de gran calado.

El gobierno requiere ser visto con ojos *sociales*, es decir, está compuesto de personas con racionalidad limitada, de organizaciones con sus propias dinámicas. En estas se toman decisiones críticas para la vida de todos los ciudadanos, y las toman personas de carne y hueso, sujetos falibles. Ahora bien, las organizaciones gubernamentales también son mortales, cometen errores, pueden tomar buenas decisiones e implementarlas mal, o llegar a decisiones malas y despilfarrar recursos en políticas equivocadas. Quitarnos como sociedad el velo que nos hace ver el mundo político y al gobierno sólo como un mundo macro, donde grandes fuerzas e ideologías están en el juego del poder para decidir y hacer, es indispensable.

Antes discutimos que, en efecto, el gobierno es una criatura política. Pero lo es en la imagen y en la acción, y en la acción social estamos todos. La dinámica social es macro, pero sobre todo micro. Las personas concretas, en la acción específica, enfrentando la realidad inmediata y práctica es un mundo fundamental, no determinado totalmente por las instituciones, las normas, es decir, el poder macro. Que las organizaciones y sus miembros deban estar alertas a los “accidentes normales” (Perrow, 1999)⁴ o que, como decisores políticos, requieran estar prevenidos ante las consecuencias no esperadas de la acción (Weick & Sutcliffe, 2007), puede sonar a ideas ilógicas o incongruentes en el fondo (¿cómo se puede prever consecuencias no esperadas de la acción?); pero en el mundo de la acción concreta, son el día a día de la preocupación de las mujeres y los hombres que toman decisiones en el gobierno.

Sólo una visión micro, una visión que respete el detalle de la acción, permitirá estudiar y comprender al gobierno como un ente social compuesto de personas —más allá de reglas, leyes, instituciones, categorías casi siempre “macro”—. Por lo tanto, es clave que la sociedad misma construya las condiciones para que estas personas tengan y

⁴ El argumento de Perrow es muy interesante. Los “accidentes normales” suceden cuando organizaciones tratan de resolver problemas intrincados a través de sistemas altamente complejos y conectados. En este tipo de sistemas, las posibilidades de accidentes inevitables crecen, no sólo por la propia complejidad del sistema o del problema, sino por la ceguera que los miembros de la organización suele desarrollar para advertir las pequeñas pero importantes desviaciones de los sistemas que pueden llevar a accidentes terribles.

desarrollen las capacidades administrativas y ejecutivas para cumplir y llevar a cabo los objetivos definidos y negociados. Para comenzar, se debe aceptar que administrar no es una actividad pueril ni simple, no es algo que simplemente requiere de “voluntad”. Ser un buen administrador pasa por conocer las dinámicas organizacionales de las personas reales para hacerlas cooperar con cierta congruencia y lógica. En México, sin duda, asumimos que la administración es automática. En un extremo están los que piensan que todo es política y que la administración es automática, sencilla y simple. En el otro, están quienes asumen que por el hecho de tener capacidades técnicas especializadas en un área de conocimiento se puede ser automáticamente un eficaz administrador. Curiosamente, toda democracia estable busca tener un cuerpo de administradores profesionales y certificados con el fin de que los políticos electos y los designados tengan asegurada la capacidad gerencial del gobierno. Pero en México, desafortunadamente, se ha desarrollado una cultura política de gran incapacidad y ceguera administrativa y gerencial, no sólo en el poder ejecutivo, sino también —y sobre todo— en el legislativo y el judicial.

Administrar y *gerenciar* son, al final de cuentas, capacidades de conceptualización y de acción que involucran a muchas personas en diferentes espacios y con diferentes habilidades y roles. En efecto, un administrador conoce, pero especialmente “sabe hacer”, se hace en la acción, se forma con el tiempo y las horas de “vuelo” y experiencia. Profesionalizar al gobierno pasa más allá de un servicio civil —paso indispensable a la larga—: implica comprender que los mejores diseños e ideas se deben llevar a la práctica, y allí se requiere acomodar voluntades, conocimientos y capacidades de muchas personas moviendo muchos recursos en contextos organizacionales diversos y complejos. Entonces, la baja calidad del gobierno en México se debe también al poco respeto e inteligencia para reconocer la relevancia de la capacidad administrativa o gerencial de los servidores públicos y del detalle en el proceso de implementación.

REFLEXIONES DE CIERRE

La necesidad de escribir este ensayo surge por la preocupación y la frustración respecto a la incapacidad e inmadurez social que sufrimos; y que es, en parte, la razón de los muy malos resultados que nuestros gobiernos entregan. Esta incapacidad social involucra a los políticos, a las organizaciones sociales, a la academia, a los propios servidores públicos, a los sindicatos. Estamos en una trampa social (Bovens, 1998) y requerimos salir de ella. Esta trampa social puede ser descrita como una sociedad que desconfía profundamente de sus gobiernos, pero al mismo tiempo espera demasiado de ellos. Quiere vigilarlos, castigarlos, tenerlos amarrados, pero al mismo tiempo que sean capaces de hacerse cargo de la educación, del problema de la pobreza, de la ciencia y la tecnología, del agua, del tránsito, de la protección de los derechos, de la competencia, de la información de las elecciones, entre otros muchos asuntos gigantescos. Somos una sociedad que desconfía de su gobierno, que desea tenerlo atado para que no sea corrupto, para que no abuse del poder; pero, al mismo tiempo, deseamos que tenga tremendas capacidades organizativas, monetarias y técnicas para resolver todos —o casi todos— los problemas sociales.

Como sociedad tendremos que ponernos de acuerdo en muchas cosas para hablar del gobierno. Tal vez sea adecuado comenzar diciendo que no hay gobierno sin costos. Esto es, hay que reconocer que utilizar a los gobiernos para resolver problemas públicos puede ser enormemente costoso y contraproducente. Si el gobierno es el que va a entrar a solucionar los problemas sociales, hay que aceptar enormes cargas y dificultades que pagar: primero, evitar que abuse del poder; segundo, otorgarle los recursos y las capacidades para tomar decisiones graves y enfrentar el consecuente juego de cuasi suma cero social —la existencia de perdedores y ganadores ante toda acción gubernamental—; tercero, propiciar la generación de las capacidades administrativas y gerenciales para llevar a cabo enormes proyectos de reforma; y cuarto, deberá rendir cuentas, otorgar información de calidad y proteger de los archivos. Todo ello implica recursos y gasto; costos financieros y de otros tipos. Algunas sociedades, las más liberales por ejemplo, están acostumbradas a pensar que la solución de problemas públicos a través del gobierno es la última alternativa, una que se escoge a regañadientes cuando definitivamente no hay otra opción. Esta es una manera sana de comenzar a discutir la política pública. Otras, comúnmente sociedades *bienestaristas*, están seguras de que es el gobierno quien debe actuar —en forma equitativa y justa— para que los resultados sean los mejores. Estas sociedades están dispuestas a pagar altos impuestos y los costos de vigilancia y discusión vinculados a su proceder.

Hoy existe la enorme necesidad de discutir como sociedad ¿qué queremos del gobierno en México? ¿Deseamos que sea grande y sea un ente que resuelve todo tipo de problemas sociales? De ser el caso, entonces debemos aceptar su costo y las consecuencias negativas e ineludibles de tal opción de gobierno. No hay —no es posible— un gobierno que deba enfrentar los grandes problemas sociales sin que requiera de discrecionalidad y un gran poder para decidir, regular y ejecutar. Que el gobierno actúe implica siempre que como sociedad, se corran riesgos. Esta opción de gobierno requiere el otorgamiento de un gran monto de recursos a actores políticos interesados. Si esto no es suficiente, como sociedad, se requiere procesar el hecho de que ese gobierno requerirá de gente que sepa tomar decisiones y capacidades discrecionales importantes. Si se quiere gente capaz, gente que sepa tomar decisiones con riesgos controlados, habrá que pagar lo suficiente para atraer talentos al sector público (y no nos referimos sólo al personal de confianza sino al olvidado y maniatado personal de base, atrapado en cuevas sindicales no democráticas y opacas).

Asimismo, es indispensable hacer de la burocracia —de todo nivel— una posición con un mínimo de prestigio (de nuevo, se requiere talento y habrá que saber cómo atraerlo a la función pública). Adicionalmente, la sociedad deberá participar en el ágora, en el espacio público; comprender que no hay buena política pública sin una discusión abierta de las alternativas y los valores en juego. La solución no es automática, ni la tecnocracia puede resolver todo como si se tratara de un simple proceso técnico. Las soluciones son, en política pública, una apuesta, jugar a los dados con la idea de tenerlos cargados a favor de la mejor opción posible. No hay soluciones sin desventajas, sin consecuencias no deseadas o efectos completamente previstos. Todo este paquete debe estar enmarcado en una lógica de mérito, de conocimiento, experiencia y atravesado por una

cultura de rendición de cuentas sobre bases realistas y no sobre expectativas imposibles o gritos moralistas —tan de moda en México cuando se trata este tema—.

Si no deseamos que el gobierno sea el gran actor frente a los problemas públicos — algo que se ve difícil en la cultura mexicana, pero que vale la pena ponerlo en la mesa—, entonces otras cuestiones aparecen en el debate. ¿Un gobierno mínimo? Esto requiere un gobierno capaz, orquestador, regulador. En realidad, un gobierno mínimo no es tan mínimo, pues lo que requiere es coordinar, regular, consensuar a los actores políticos que participarán a favor del bienestar general, como las organizaciones civiles —con sus propios intereses, por supuesto—, los grupos empresariales, los sindicatos, entre otros. El gobierno mínimo es en realidad un gobierno fuerte en regulación, vigilancia y orquestación. No obstante, es un gobierno que debe rendir cuentas, manejar recursos, *gerenciar* soluciones.

No hay gobierno, ni buen gobierno por supuesto, sin costos. Así como no hay buen gobierno infalible y sin errores. Lindblom (1992) lo ha explicado con claridad: no existe proceso técnico ni político perfecto para resolver el conflicto entre valores de los diferentes actores de la sociedad. Los decisores de política tendrán que escoger y soportar sus selecciones; inclusive no pueden tener la certeza —siquiera— de que bajo sus propios supuestos y bases, obtendrán lo que quieren. De ahí que Lindblom (1992) propone una política pública interactiva, una que va y viene, discute y argumenta, constantemente. Sin embargo, el punto clave es entender que no hay infalibilidad en un mundo de política plural; en un mundo altamente intrincado e incierto como en el que vivimos. Esto lleva a un punto muy importante —una variable ya planteada arriba—: toda sociedad debe estar consciente de la probabilidad muy alta de fallo en la acción de políticas e implementación. Si se quiere ver positivamente, la probabilidad muy alta de que toda política tendrá resultados mixtos, de bienestar para algunos ciudadanos y de pérdida para otros. Para muchos el hecho de no tener certeza de los resultados gubernamentales puede ser frustrante. Sin embargo para otros, la incertidumbre —como base de la acción verdaderamente racional en la política y en política pública— es el costo que vale la pena pagar por vivir en una sociedad plural, con libertades para ejercer el libre arbitrio y la oposición mediante los límites reglamentados por la democracia. Si de elegir se trata, confieso que me inclino sin duda por la segunda opción de gobierno: un gobierno que actúa por políticas públicas, que crea las condiciones políticas para gestionar la acción gubernamental en un mundo plural, con efectividad y eficacia gracias y no pese a la dinámica política que comprende la importancia de lograr legitimidad para actuar.

Frente a la discusión más general de qué deseamos del gobierno y a la consciencia indispensable de los costos que se está dispuesto a pagar como sociedad para tener un buen gobierno, existen una cantidad de discusiones —muchas de ellas incómodas— más específicas y hasta técnicas, que hay que enfrentar. En todo caso, algunas de estas discusiones algo incómodas, pero necesarias son:

- a) Aceptar la importancia del burócrata de todo nivel. Comenzar a diferenciar como sociedad entre servidor público electo, designado y de servicio civil. Son tres tipos

distintos de servidores públicos que juegan el juego político desde muy diferentes lógicas. Es crítico crear y desarrollar un servicio civil, pero tal como existe hoy en México difícilmente funcionará. La sencilla razón es que el personal de base no está involucrado ni siquiera considerado en una futura construcción de un servicio civil general;⁵ En estas condiciones, la inmensa mayoría de los servidores públicos seguirá estando en un espacio de baja calidad, con reglas anquilosadas, atrapado por élites sindicales que no tienen como objetivo el desarrollo de una administración pública ejecutora, abierta y meritocrática. Para ello, el primer paso crítico es una iniciativa política que democratice a los sindicatos de trabajadores del Estado; se requiere que sean transparentes y acepten introducir a sus trabajadores en un servicio civil basado en el mérito. Los incentivos serán claros para millones de trabajadores: con reglas justas de evaluación es factible poder aspirar a mejores puestos y sueldos. Eventualmente se requerirá la separación entre trabajadores de base y de confianza por dos niveles de servicio civil: uno de base y otro de mandos medios. Si el gobierno es tan importante para la sociedad mexicana, entonces, transformar a su burocracia en una criatura institucional y organizacional basada en el mérito —en el prestigio de la carrera administrativa—, será indispensable. Es, en efecto, crítico recuperar a nuestros gobiernos, evaluarlos y hacerlos rendir cuentas; pero también propiciar la dignificación del trabajo público, con sistemas de evaluación por mérito, con protección e incentivos para tomar decisiones e innovar —no se olvide que toda innovación implica riesgos, no se puede seguir pidiendo innovación con los sistemas abigarrados y anquilosados de normatividad y controles que actualmente tiene el país—. Basta ya de pedir lo imposible: gobiernos innovadores y transparentes estilo NGP con sistemas de control equivocados y fallidos; falta de respeto al trabajo público y sin recursos; normas e incentivos para convertirse en gobiernos efectivos sin otorgar capacidades de decisión amplias a los servidores públicos.

- b) No hay buen gobierno estable y que perdure sin la creación de un *ethos* burocrático. Repetimos: si el gobierno es tan importante para la sociedad mexicana —puesto que funge como el principal actor para la resolución de problemas—, entonces no podemos escapar a la construcción de un gobierno fuerte y sólido. Y no hay gobierno fuerte y efectivo sin una burocracia respetable, sostenida en un *ethos* del servicio público. Claro, un *ethos*, un espíritu de cuerpo (*sprit de corps*) burocrático tiene desventajas y peligros: una burocracia que se convierte en un actor político y que se antepone a la sociedad. El problema en nuestro caso es que eso ya ocurrió: los trabajadores de base están politizados por pertenecer a sindicatos con alto poder político —concentrado en la cúpula—, opaco y poco democrático. Los mandos medios o personal de confianza forman parte del botín de la lucha partidista (*spoils system*). Entonces, no es una cuestión de politización o no, sino del tipo de politización que se quiere

⁵ Recordar que la ley actual sólo involucra a mando medios que son aproximadamente 36,000 personas de un total cercano a 1.6 millones de servidores públicos federales (si quitamos maestros, militares, médicos y enfermeras).

construir o reconfigurar. Parece más lógico en este sentido apostar por un proceso de meritocracia que tenga como objetivo crear ese *ethos*, ese espíritu cuerpo de una burocracia fuerte, preparada e incluso prestigiosa en el país. No hay buen gobierno —menos en una sociedad que le pide la solución a tantos problemas públicos— sin una burocracia capaz. La burocracia es el brazo y el músculo que construyen esos mundos imaginados en cada política pública. Sin ella, no hay buen gobierno posible.

- c) Es fundamental darle importancia a lo micro: crear memoria organizacional y de política pública en la acción gubernamental. Se necesita asignar alta prioridad a la buena administración, como precondition para dejar atrás a los malos gobiernos en México. La academia es muy importante aquí. En vez de seguir discutiendo generalidades, requerimos estudiar también cuestiones micro, concretas: cómo crear una dinámica de archivos efectivos y claros, una lógica de documentación ordenada y crítica para la toma de decisiones —de paso, esto ayudaría a la calidad de la transparencia de la información—. Se requiere desarrollar estudios de casos que documenten cómo actúan las organizaciones gubernamentales, cómo se toman en la práctica las decisiones. No sólo casos de éxito, sino los verdaderos en su mayoría: casos mixtos, donde fallas y aciertos se combinan; y donde consecuencias no deseadas de la acción aparecen y son enfrentadas. No hay buen gobierno sin una memoria; sin sistematización de la experiencia y de las decisiones que se toman, sin saber por quiénes y cómo se definieron determinadas vías de acción.
- d) Discutir la creación de las condiciones para que las políticas gubernamentales más importantes se definan y construyan como políticas públicas. La cultura del desarrollo de políticas públicas es fundamental. Un gobierno por políticas públicas (Arellano & Blanco, 2013) implica la creación de una estructura de comunicación y debate con los diferentes grupos de la sociedad. No en el sueño del consenso perfecto o de la retórica del “bien común”. Sino en serio, de las diferentes perspectivas de los fines a alcanzar, de la comparación de las alternativas —sobre todo, de las alternativas desechadas—, de la apertura de la discusión referente a los costos, ventajas y desventajas de las decisiones que se tomen. Cuántas veces hemos visto decisiones tomadas bajo el razonamiento de que eran “las únicas opciones” o las mejores según los expertos, y sin una consideración clara de los costos implicados para implementar tales decisiones. Un gobierno por políticas públicas es una discusión de alternativas, de costos, de los tiempos para ver resultados, de las ineludibles fallas que se pueden esperar, o consecuencias no deseadas que seguramente se generarán. Si como sociedad tenemos la contradicción: entre ser profundamente desconfiados del gobierno, las autoridades y los políticos, pero al mismo tiempo ver en el gobierno a la pieza angular para la solución de los más acuciantes problemas públicos; entonces, como sociedad, requerimos avanzar en una cultura que aprecie una larga discusión —basada en evidencias y datos— de las ventajas, desventajas y costos que habrá que pagar por cada solución que se termine implementando.

Esta lista de discusiones necesarias no intenta ser exhaustiva. Simplemente invita a considerar un debate que es cada vez más indispensable: la importancia de pensar y reconocer que dejar atrás los malos, pésimos gobiernos que sufrimos en el país no es una cuestión que se logrará sola. Para el cambio algunas pastillas amargas habrá que tomar. No hay gobierno eficaz sin debate y discusión, sin intereses encontrados, sin política involucrada, sin costos y fallas que pagar y soportar, sin darle la importancia requerida a la implementación, a la acción, a la administración del poder y al proceso de toma de decisiones. Suena a una tarea ardua, pero creo que valdrá la pena para salir de la inmadurez social y política que actualmente nos tiene atrapados.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, D. 2010. "El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas" en Merino, M. y Cejudo, G. *Problemas, decisiones y soluciones*. México: FCE.
- _____ y Blanco, F. 2013. *Políticas Públicas y Democracia*. Cuadernos de Divulgación 30. México: IFE
- Banco Mundial. 1997. *The State in a Changing World*, World Development Report, Washington: The World Bank
- Bovens, M. 1998. *The quest for responsibility: accountability and citizenship in complex organisations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Christensen, T. y Laegrid, P. 2007. *Organization theory and the public sector*. Milton Park: Routledge
- De Leon, P. 1997. *Democracy and the policy sciences*. Albany: SUNY
- Du Gay, P. 2005. *The values of bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Goffman, I. 1959. *The presentation of self in everyday life*. Nueva York: Anchor Books
- Harmon, M. & Richard M. 1986. *Organization theory for public administration*. Nueva York: Scott Foresman & Co.
- Holmberg, S. & B. Rothstein (eds.). 2012. *Good government: the relevance of political science*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Hood, C. 2010. *The Blame Game*. Princeton: Princeton University Press
- INEGI. 2011. *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG)*. México.
- Janis, I. 1982. *Groupthink*. Dallas: Houghton Mifflin Co.
- _____. 1989. *Crucial decisions*. Nueva York: Free Press.
- Lasswell, H. 1951. "The immediate future of research policy and method in political science". *The American Political Science Review*. 45(1). 133-142

- Lindblom, C. 1992. *The policy-making process*. Nueva York: Prentice Hall
- Majone, G. 1997. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- North, D. 1995. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Perrow, C. 1999. *Normal accidents*. Princeton: Princeton University Press
- Peters, G. 2009. *The politics of bureaucracy*. Nueva York: Routledge.
- Samuelson, P. 1954. "The pure theory of public expenditure". *The Review of Economics and Statistics*. 36 (4). 387-389
- Simon, H. 1983. *Reason in human affairs*. Stanford: Stanford University press.
- Weber, M. 1922/1983. *Economía y Sociedad*. México: FCE.
- Weick, K.& Sutcliffe, K. 2007. *Managing the unexpected: resilient performance in age of uncertainty*. Los Angeles. Jossey-Bass

DAVID ARELLANO GAULT

Doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), se ha desempeñado como Secretario Académico de dicha organización y actualmente director de su División de Administración Pública. Ha sido editor de la revista *Gestión y Política Pública* (1997-2013), Coeditor de *Organization Studies* (2008-2013) y actualmente Senior Editor de la misma revista, además de pertenecer al comité editorial de revistas como *Public Administration Research and Theory*, *American Review of Public Administration*, *REMAP*, entre otras. Ha publicado una decena de libros sobre temas de gestión y más de 50 artículos en revistas arbitradas sobre organizaciones, gestión pública y reforma administrativa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 3 del CONACYT. Correo-e: david.arellano@cide.edu