

Relevancia de la alta dirección gubernamental en la conducción de los Estados contemporáneos

Relevance of Senior Public Management in the Governance of Contemporary States

Ricardo Uvalle Berrones*

RESUMEN

El artículo examina el papel estratégico de la alta dirección gubernamental en la conducción del Estado contemporáneo, articulando una lectura que combina el institucionalismo de Karl Deutsch sobre la capacidad de procesamiento estatal, la teoría de la gobernanza de Yehezkel Dror y las reflexiones de Luis Aguilar sobre el “gobierno del gobierno”. Este artículo reconstruye el tránsito del Estado de bienestar hacia la Nueva Gestión Pública, incorporando el diagnóstico de Christopher Hood y Michael Barzelay sobre las fallas del intervencionismo, así como la crítica neoinstitucionalista de Jorge Ayala y la discusión de Claus Offe sobre ingobernabilidad. El texto se sitúa en la tradición que entiende la gobernanza como un patrón colaborativo, retomando los aportes de Jan Kooiman, Daniel Innerarity y Joan Subirats para mostrar cómo la complejidad, la interdependencia y las tecnologías disruptivas exigen nuevas capacidades directivas. Se propone concebir la dirección gubernamental como un proceso heurístico, anticipatorio y basado en evidencia, capaz de enfrentar problemas perversos mediante innovación, gestión del conocimiento y fortalecimiento institucional.

ABSTRACT

This article analyzes the strategic role of senior public management in steering contemporary states, drawing on Karl Deutsch's insights on state processing capacity, Yehezkel Dror's theory of governance, and Luis F. Aguilar's reflections on the “government of government.” It traces the transition from the welfare state to New Public Management, incorporating Christopher Hood's and Michael Barzelay's diagnoses of interventionist failures, Jorge Ayala's neoinstitutionalist critique, and Claus Offe's discussion of ungovernability. The article adopts a governance-centered approach inspired by Jan Kooiman, Daniel Innerarity, and Joan Subirats, emphasizing how complexity, interdependence, and disruptive technologies require renewed managerial capacities. It argues that senior public management must be reconceived as a heuristic, anticipatory, and evidence-based endeavor able to address wicked problems through innovation, knowledge management, and strengthened institutional design. The analysis positions high-level governmental leadership as a decisive component for enhancing state performance and ensuring effective responses to increasingly complex public challenges.

* Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México. Correo electrónico: <ricardo_uvalle@yahoo.com.mx>.

Palabras clave: Estado; alta dirección; efectividad; gobernanza; interacción; modo de gobernar.

Keywords: state; senior public management; effectiveness; governance; interaction; modes of governing.

Introducción

Los Estados contemporáneos se desenvuelven en condiciones, procesos, tiempos y vínculos marcados por dinámicas de interdependencia e interacción que exigen mejorar su capacidad de conducción (Deutsch, 1971: 204-207). El mundo del siglo XXI ha ingresado en etapas históricas caracterizadas por la incertidumbre y los cambios disruptivos (Velázquez, 2023: 134). En el presente —y con mayor claridad hacia el futuro— ya no existe un “piso firme”, sino un conjunto de arenas movedizas donde confluyen actores, motivaciones, presiones, ventajas y desventajas que estructuran una convivencia social atravesada por el manejo del conflicto. Esta situación configura un desafío central: timonear las dinámicas de cambio (Deutsch, 1971: 208). Así, la conducción de la sociedad se vincula con los rumbos que el Estado decide asumir en un escenario sin un único punto de referencia, sino con múltiples centros de poder que ejercen presión sobre la toma de decisiones públicas en entornos discontinuos, turbulentos y alternantes (Dror, 1996: 84), indispensables para aprobar políticas y programas necesarios.

Por ello, gobernar en los gobiernos abiertos (Uvalle, 2022a: 33-34), propios de las democracias, se convierte en una tarea compleja que exige sapiencia y pragmatismo para desactivar situaciones críticas. A través de sus instituciones, los Estados asumen la responsabilidad de dirigir y coordinar la sociedad y la economía para cumplir objetivos y metas de política pública. No obstante, desde los años setenta, se observan los primeros signos de fallas e insuficiencias gubernamentales para responder a las demandas sociales y ciudadanas. Las decisiones directivas adoptadas en aquel periodo generaron desventajas para las finanzas y los presupuestos públicos, sobrecargando los compromisos sociales e impulsando déficits de gestión que derivaron en la crisis fiscal del Estado (Rose, 1998: 312-313). El modelo intervencionista se fue agotando: las políticas adoptadas no lograron prolongar el ciclo del capitalismo con alta prosperidad ni sostener la estabilidad y gobernabilidad que hicieron posible la construcción del Estado de bienestar. Durante su vigencia —de 1945 a 1975—, el arquetipo del Gran Gobierno (Rose, 1998: 47-48) contribuyó significativamente a la generación y distribución de riqueza social mediante las políticas de bienestar. Sin embargo, a mediados de los años setenta, emergieron síntomas claros del declive de la capacidad estatal. El problema crítico radica en que el “gobierno del gobierno” (Aguilar, 2013: 50) acumuló fallas en las decisiones directivas, trasladando costos negativos a la vida pública y privada. Las distorsiones en el ejercicio directivo (Orozco, 2020: 36) evidenciaron tensiones en el núcleo

de alta dirección —asesores, coordinadores, consejeros de políticas, ministros, secretarios y directivos medios— y alimentaron las críticas de la Nueva Gestión Pública (NGP), que señalaba que las políticas intervencionistas ya no garantizaban una conducción eficiente de la sociedad. La NGP planteó, además, que la gobernanza centrada exclusivamente en el Estado (Cunill, 1997: 41) resultaba insuficiente para enfrentar los desafíos del nuevo milenio. Desde los años ochenta, la “capacidad de gobernar” se convirtió en un referente clave para evaluar el desempeño estatal.

En este contexto surge el sentido de la gobernanza pública (Aguilar, 2022: 40), entendida como un nuevo patrón del ejercicio gubernamental que distingue entre gobernante, gobernanza y proceso de gobernar (Ruvalcaba, Criado y Aguilar, 2021: 25), con el fin de focalizar la importancia de la alta dirección gubernamental. La nueva gobernanza (Maríñez, 2017: 66-67) se orienta a modificar los procesos y modos del gobernar a partir de la autonomía, la autogestión y la descentralización del poder en favor de la sociedad. Con ello, se diluyen los procesos de conducción centralizada basados en decisiones omnicomprendivas de actores políticos y administrativos. La formación de procesos colaborativos, interactivos y corresponsables, así como la coproducción de políticas públicas, constituyen evidencia de un modo de gobernar en el cual la ciudadanía asume posiciones proactivas en la identificación y solución de problemas públicos y participa en la integración de la agenda gubernamental.

El Estado, en consecuencia, adquiere un perfil de dirección consensuada sustentado en la coordinación social y en la adopción de políticas públicas abiertas y colaborativas (Uvalle, 2022b: 44 y 48), bajo un esquema de corresponsabilidad. De ahí que las decisiones de política pública a cargo de la alta dirección deban ser heurísticas, centradas en los costos y beneficios reales, acompañadas de prescripciones nítidas que fortalezcan las prácticas de gestión pública y permitan elegir de manera más informada (Dente y Subirats, 2014: 37) los medios para gobernar. De este modo, el ejercicio directivo desde la alta dirección estatal se erige como un capítulo estratégico de primer orden en el siglo XXI, sustentado en procesos y mecanismos (Dente y Subirats, 2014: 36) orientados al análisis, justificación y elección de opciones que cristalizan en programas de gobierno.

La importancia de la capacidad de los Estados para gobernar constituye un punto cardinal para fortalecer la comprensión del funcionamiento de las instituciones públicas, especialmente cuando se vincula con los criterios de legitimidad y efectividad. La legitimidad refiere a la actuación del gobernante en términos de aceptación social, mientras que la efectividad alude a su capacidad para cumplir con los valores, normas, políticas, programas y proyectos que orientan la acción pública (Ruvalcaba, Criado y Aguilar, 2021: 29).

El objetivo de este trabajo es elaborar un encuadre analítico que permita conceptualizar y explicar uno de los ejes torales del quehacer estatal: la capacidad de conducir la vida social, económica y política desde la perspectiva de la alta dirección gubernamental. Los procesos de gobernar forman parte de esta condición institucional y, por ello, resulta indispensable

generar ideas y propuestas que fortalezcan el análisis de las decisiones públicas, dado que constituyen el punto de partida para evaluar el desempeño de los cuadros estatales y directivos.

En este sentido, las ideas aquí desarrolladas tienen un carácter exploratorio, normativo y comprensivo. Son exploratorias porque abren un espacio de reflexión sobre la capacidad directiva del Estado en un entorno incierto; normativas, en tanto proponen criterios orientadores para fortalecer la conducción gubernamental; y comprensivas, porque buscan explicar los alcances y limitaciones de la acción pública desde la óptica de la alta dirección.

El trabajo avanza siguiendo un hilo argumental que sitúa, problematiza y analiza el tema de estudio. Primero se presenta el contexto que explica las transformaciones recientes del Estado y sus desafíos de conducción. Después se revisan los aportes de la Nueva Gestión Pública y sus implicaciones para la capacidad estatal. A continuación se discute la necesidad de una dirección gubernamental más efectiva y, finalmente, se ofrece una reflexión conclusiva sobre los retos que persisten para mejorar la conducción del Estado en las democracias contemporáneas.

Contexto

La vida de los Estados es el resultado de un conjunto de ventajas y restricciones que influyen en su desempeño como organizaciones políticas de la sociedad. Su trayectoria en las democracias ha oscilado entre etapas de expansión, que estimulan sus capacidades de gestión, y periodos de deterioro, en los que éstas decrecen. Esto implica que los Estados funcionan como sistemas de capacidades orientadas a impulsar los procesos de gobierno y cumplir los fines públicos que tienen asignados. En tanto construcciones artificiales (Simon, 1973: 120), los Estados son diseñados para atender problemas y generar soluciones; son obras institucionales destinadas a racionalizar la organización y el ejercicio del poder, así como a producir las capacidades directivas necesarias para concretar los objetivos y las metas colectivas. Dichas capacidades se forman en los ámbitos donde se adoptan las decisiones políticas: desde los dirigentes hasta los cuadros burocráticos responsables de traducir esas decisiones en acción pública, incluyendo la llamada burocracia de nivel de calle.

Estos actores son responsables de que el rendimiento estatal sea efectivo, es decir, que los compromisos asumidos se cumplan y que los procesos del gobernar aseguren la conducción de la sociedad civil. Gobernar constituye la tarea central del Estado y se materializa a través de la administración pública, las políticas públicas y la prestación de servicios. Bajo esta lógica, al Estado le corresponde articular la función gubernativa y administrativa para garantizar condiciones de vida estables y prósperas. En esta tradición, el Estado de Bienestar —o Estado social— se concibió no sólo como un dispositivo de distribución de beneficios

materiales (Bauman, 2011: 26), sino también como un mecanismo para fortalecer la cohesión comunitaria mediante prácticas solidarias.

En las democracias, los Estados exhiben tanto fortalezas como fallas; muestran aciertos, pero también desventajas estructurales. Esto significa que su diseño y operación no son infalibles, sino que están expuestos a decisiones erróneas que generan costos diferenciados en la vida social y económica. Aunque gobernar aspira a la racionalidad en los procesos y resultados, la trayectoria estatal no es lineal ni predeterminada: transita entre oportunidades y restricciones que deben evaluarse desde el realismo institucional y político. Gobernar implica la dirección y el procesamiento de obstáculos, contratiempos y conflictos inherentes a la acción pública. Es ahí donde se generan tanto la eficacia como los errores que afectan el desempeño estatal. Este proceso puede observarse con claridad en la vigencia del Estado de Bienestar (1945-1975), cuando los Estados lograron condiciones amplias para producir prosperidad, pero también dejaron ver las primeras tensiones entre centralización, expectativas sociales y límites fiscales (Bauman, 2011: 46).

El funcionamiento del Estado se ha convertido, así, en el referente más visible del quehacer público, pues remite a procesos y resultados traducidos en bienes y servicios sustentados en políticas y programas administrativos. Sin embargo, cuando los Estados de Bienestar comenzaron a experimentar problemas financieros y presupuestales, se evidenció una creciente asimetría entre agendas sociales progresivas y recursos públicos escasos. Ello produjo una sobrecarga de compromisos (Camou, 2001: 42) que no pudo solventarse y desembocó en fallas de gobierno en el diseño e implementación de políticas públicas, con impactos negativos que incluso derivaron en crisis fiscales. Muchas de estas fallas nacieron de cálculos erróneos derivados de políticas orientadas a la demanda más que a la oferta, así como de un desapego a los criterios de la técnica costo-beneficio, generando situaciones críticas en la gestión gubernamental. Se trató, en suma, de errores políticos y justificaciones burocráticas insuficientes que no anticiparon los riesgos y cuyas consecuencias afectaron la vida económica y social.

Desde esta perspectiva, las fallas del gobernar dan lugar a la ingobernabilidad (Offe, 1981: 1859), entendida como la pérdida de capacidades estatales para dirigir la sociedad y la economía. La ingobernabilidad refiere a escenarios en los que los instrumentos de gobierno no producen resultados favorables, sino costos negativos que recaen sobre distintos sectores sociales. Este debate adquirió visibilidad con la publicación del informe *The Crisis of Democracy* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), que diagnosticó cómo las fallas gubernamentales podían aproximar a las democracias a una situación límite de incapacidad directiva.

En este marco, el llamado “gobierno del gobierno” (Aguilar, 2013: 50) se convierte en un punto clave para analizar el desempeño estatal, no a partir de su estructura constitucional, sino del funcionamiento concreto de sus altos cuadros burocráticos (Velasco, 2011: 14-15).

El análisis se desplaza hacia el tiempo real de las decisiones, políticas, programas y recursos que constituyen el núcleo fáctico de la acción pública. Cuando emergen quebrantos sin contrapesos efectivos, la gobernanza centrada exclusivamente en el Estado se vuelve parte del problema. Es en este punto donde la Nueva Gestión Pública (NGP) aparece como una alternativa pragmática orientada a corregir errores y reducir fallas con repercusiones amplias en lo social, lo económico y lo institucional.

Nueva Gestión Pública (NGP)

En la década de los setenta, el desempeño exitoso de los Estados comenzó a declinar debido a que las políticas intervencionistas dejaron de ser efectivas en un mundo que aceleraba los procesos de apertura económica y globalización. El periodo posbélico había generado un ambiente de fortaleza institucional hacia el interior de las sociedades, pero ese esquema de vida se volvió insuficiente cuando la economía industrial dejó de mostrar un rendimiento creciente y perdió capacidad para sostener un modelo basado en mercados nacionales relativamente cerrados. La transición hacia una economía financiera y de servicios inauguró una nueva etapa de acumulación y reproducción del capital, apoyada en la revolución de los materiales y en la consolidación de la sociedad del aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2014: 45-47). En este contexto, los Estados dejaron de reunir las capacidades de eficacia, competitividad y productividad requeridas para responder de manera ágil a realidades sociales, económicas y políticas cada vez más dinámicas. Entre las megatendencias que marcaron esta transformación destacan: 1) la reducción del tamaño del gobierno; 2) el impulso a la privatización; 3) la automatización; y 4) la cooperación intergubernamental (Hood, 2011: 49).

El tránsito hacia el nuevo milenio —cuyo punto de inflexión simbólico se ubica en 1989— marcó la consolidación de la sociedad postindustrial y de formas de gobernanza menos estatizadas. El diagnóstico de la NGP identificó el declive administrativo de los Estados del bienestar en el crecimiento excesivo de los cuerpos burocráticos, su formalismo, sus dilaciones y su escasa innovación. A ello se sumaba un déficit de productividad y eficacia en múltiples políticas públicas. En el Estado de bienestar, la actividad económica estaba fuertemente dirigida por políticas intervencionistas que multiplicaron regulaciones, agencias, oficinas, planes y programas, incrementando el tamaño administrativo sin fortalecer su capacidad de respuesta. En ese escenario, la política social se volvió financieramente inviable debido a recursos escasos y crecientes déficits, lo que forzó el recurso al endeudamiento y terminó por quebrantar las finanzas públicas.

La NGP emergió así como un movimiento intelectual y político que proclamó la necesidad de replantear el funcionamiento estatal, anclado en una visión cercana al neoconservadurismo (Cunill, 1997: 42). Su avance se vio favorecido por un ambiente político contrario a

la filosofía que había guiado al Estado de bienestar. Entre sus objetivos estaban reducir el tamaño administrativo del Estado, limitar su monopolio sobre diversas actividades económicas, fortalecer controles sobre el gasto y combatir prácticas clientelares, así como mejorar el desempeño de la gestión pública. Las fallas en el desempeño de los Estados de Bienestar (Velasco, 2011: 54) fueron el punto crítico que alimentó las demandas por eficiencia, eficacia, productividad y disciplina financiera, las cuales incluían reglas institucionales claras, mejoras en el gasto, nuevas concepciones de la función pública, reformas laborales, contratación más flexible, auditorías modernas y sistemas de evaluación (Barzelay, 2003: 25). Estas reformas se aplicaron en países como Australia, Canadá, Estados Unidos, el Reino Unido y Suecia (Barzelay, 2003: 25-47).

Los principales promotores de la NGP fueron gobernantes convencidos de reorientar el papel del Estado en la sociedad y la economía. Margaret Thatcher y, en Estados Unidos, la administración de Bill Clinton —a través de la estrategia de *Reinventing Government*, apoyada en la *National Performance Review*— impulsaron reformas orientadas a redefinir los aparatos administrativos. En América Latina, el CLAD contribuyó de manera decisiva con el documento *Una nueva gestión pública para América Latina* (1989), que propuso adaptar los procesos gubernamentales al mundo de la globalidad y la apertura económica. A ello se sumó la obra *Reinventing Government* de Osborne y Gaebler (1992), que consolidó el paradigma gerencial en el sector público.

Un factor adicional de gran relevancia fue la propuesta de John Williamson, quien en 1989 formuló el Consenso de Washington, convertido posteriormente en el credo de las políticas neoliberales. Su influencia reforzó la idea de que los Estados debían asumir un rol facilitador, regulador y garante de la estabilidad, mientras que los mercados debían ocupar una posición central en la asignación de recursos. El Consenso de Washington impulsó la toma de decisiones bajo criterios de disciplina fiscal, reducción del gasto público, protección de los derechos de propiedad y disminución del gasto social. Las medidas asociadas incluían: 1) mejorar la calidad regulatoria; 2) promover la descentralización administrativa y territorial; 3) expandir la contratación externa para la provisión de servicios; 4) crear agencias autónomas para reducir interferencias políticas; 5) impulsar la privatización para sanear finanzas públicas; y 6) promover la desregulación económica.

Por tanto, la NGP postuló la necesidad de superar la gobernanza estatificada, a la que atribuía buena parte de las fallas estructurales en la operación gubernamental. Su propuesta no se limitó a modificar el perfil económico del Estado, sino que se expresó como una apuesta por una nueva gobernanza sustentada en el paradigma postburocrático (Barzelay, 1998: 173-196). Desde esta óptica, las fallas públicas no se originan en el Estado como tal, sino en los procesos y modos de gobernar. El gobierno —sus decisiones, acciones e instrumentos— se convierte así en el eje del cual fluyen las ineficiencias que afectan la operación cotidiana de las instituciones. La NGP identifica, aunque de manera no siempre sistemática, que el ejerci-

cio del gobernar constituye otro centro crítico de errores y desajustes cuyas consecuencias recaen en la sociedad y la economía, trasladando costos y limitaciones a los ciudadanos.

El gobernar, entendido como la acción orientada a producir resultados específicos, constituye uno de los dos polos centrales que la NGP enfatiza para corregir los puntos de desempeño crítico del Estado. La desconexión entre finanzas públicas y presupuestos fue identificada como un daño estructural que afectaba tanto la vida estatal como la social. A ello se sumaba la improductividad burocrática, que incidía negativamente en los aspectos financieros al no existir una evaluación rigurosa de su viabilidad y justificación. La confianza excesiva en rutinas burocráticas (Barzelay, 1998: 173) inhibía la innovación, mientras que la ausencia de métricas multidimensionales hacía que el rendimiento se valorara exclusivamente en términos de eficiencia y eficacia, sin considerar costos, valor, productividad, efectividad ni valor público.

En esta revisión crítica, la NGP incorporó categorías como simplificación administrativa, rendición de cuentas gerencial, mercados internos de trabajo, y separación entre política y administración para promover agencias autónomas que no dependieran del control directo de los ministerios. Estas pautas alimentaron la definición del paradigma postburocrático, orientado tanto a reordenar la relación entre Estado y mercado como a modernizar el servicio público mediante la reducción de costos administrativos y el fortalecimiento de la calidad. La filosofía de la NGP concibe a los ciudadanos como usuarios —e incluso clientes— de los bienes y servicios públicos, y reestructura al Estado según valores gerenciales provenientes del ámbito privado, en un contexto en el que las burocracias gubernamentales estaban fuertemente desprestigiadas por las fallas del Estado de bienestar. Se trata de una filosofía utilitarista y pragmática, anclada en el neoinstitucionalismo económico, la teoría de la agencia, la elección pública y el gerencialismo (Cejudo, 2011: 28).

A diferencia de reformas previas, centradas en la corrección técnica de problemas administrativos sin cuestionar la toma de decisiones, la NGP propuso transformar de fondo las políticas y programas que se habían vuelto disfuncionales en un entorno marcado por la apertura, la competitividad y la innovación. En este marco, también se destacó la necesidad de reducir costos de transacción (Ayala, 1999: 183), asociados a la sobrecarga de compromisos sociales, la multiplicación de normas regulatorias, los trámites redundantes, la escasa aplicación de tecnologías administrativas y los amplios tramos jerárquicos que ralentizaban la acción gubernamental.

Las propuestas de la NGP rebasaron las reformas aplicadas tradicionalmente en estructuras centralizadas al enfatizar la relevancia del diseño institucional como elemento clave para el funcionamiento administrativo y gubernamental. Los diseños institucionales dan vida a las organizaciones públicas mediante órganos, funciones, jurisdicciones y responsabilidades que estructuran ámbitos de decisión y operación. En este sentido, la NGP subrayó la necesidad de mejorar el desempeño de las políticas públicas tanto en su elaboración como en su

implementación, así como de optimizar el funcionamiento de las estructuras administrativas para favorecer una dirección gubernamental más dinámica y efectiva.

Por ello, la NGP privilegió la categoría de gestión pública por encima de la administración pública tradicional —caracterizada por centralidad, verticalidad y burocratización—, ya que consideraba que este último enfoque había terminado por legitimar políticas estatistas poco adaptativas. La gestión pública, en cambio, se concibe como un conjunto de procesos orientados a mejorar las acciones y operaciones en tiempo real dentro de los organismos gubernamentales. Conectada con la dirección pública, la gestión pública remite al conocimiento fáctico: aquello que el gobierno hace efectivamente y que puede ser observado, analizado, explicado y medido. Esta perspectiva permite calcular costos y ventajas de políticas y programas, así como evaluar su contribución al desempeño estatal.

En consecuencia, la gestión pública —cuando es impulsada por la alta dirección— se convierte en el arquetipo central para la transformación de la administración pública. Desde la óptica de la nueva gobernanza, la gestión se revaloriza como gestión de gobierno, es decir, como componente medular del modo de gobernar. Si las fallas directivas y los problemas de implementación generan costos diferenciados en la sociedad y la economía, la gestión pública adquiere un papel crucial al identificar, mediante evidencia, los errores que deben corregirse con rapidez y sin paralizar la acción estatal. Su carácter aplicado ofrece así un mecanismo para enfrentar las fallas en tiempo real y fortalecer la capacidad gubernamental.

Una dirección más efectiva

Una vez que la NGP realiza el diagnóstico de las fallas de la gestión gubernamental —amparado en el paradigma postburocrático y en categorías como *clientes, calidad, servicio, valor, incentivos, innovación, autorización y flexibilidad* (Barzelay, 1998: 173)— impulsa una nueva gobernanza dirigida a reorientar la dirección y el desempeño de los gobiernos y de las administraciones públicas en el marco de las democracias contemporáneas. Dichas democracias se caracterizan por articular formas de autoorganización sin centros únicos, mediante conexiones e interacciones que expresan la interdependencia entre política, políticas públicas, órdenes emergentes, cambios evolutivos y aceleración tecnológica (Innerarity, 2022: 100-103). Todos estos elementos, al combinarse, generan nuevas configuraciones capaces de modificar el orden social, político y económico establecido.

Al optar por la nueva gobernanza, las cuestiones de interés público dejan de ser responsabilidad exclusiva de autoridades políticas y burocráticas. Ciudadanos y organizaciones sociales participan de manera proactiva e interactiva en los asuntos públicos, generando dinámicas que obligan a los gobiernos a procesar con mayor solvencia los contratiempos que emergen en la vida asociada. Frente al exceso de centralización, la triangulación de

decisiones y la multiplicación de costos de transacción, la NGP sostiene que la administración pública burocrática —en el sentido weberiano (Weber, 2012: 31)— ya no responde a un mundo globalizado. Sus bases tradicionales, sustentadas en el control, el formalismo, la autoridad jerárquica, las rutinas y la impersonalidad, dificultan la innovación, desmotivan al personal por la falta de incentivos y producen respuestas de efectividad limitada. El planteamiento de cambio abre la vía para valorar la gobernanza como una alternativa más funcional para redefinir las relaciones entre Estado y sociedad y entre gobierno y ciudadanía.

El siglo XXI representa, así, el tiempo y espacio en que la sociedad contemporánea se desarrolla bajo la lógica del nuevo milenio. Una de sus tendencias más notorias es la exigencia creciente de participación ciudadana en los procesos de gobernar. Ello expresa un reclamo por una distribución del poder que impida que las estructuras estatales se superpongan a la sociedad. La nueva gobernanza es fruto del empuje ciudadano que defiende libertades económicas y políticas frente a la expansión de aparatos administrativos. Estas nuevas condiciones de vida reflejan un tránsito desde los gobiernos hacia la gobernanza, lo cual constituye un cambio institucional y organizacional de fondo, pues gobernar en clave de gobernanza (Kooiman, 2005: 61) responde mejor a un mundo caótico, ambivalente, incierto, inseguro y disperso (Innerarity, 2022: 81).

Desde la construcción analítica y fáctica de la nueva gobernanza en los años noventa, el arquetipo estatizado —centrado en la jerarquía y la verticalidad— pierde vigencia en un mundo abierto, interactivo e innovador. La realidad contemporánea reclama un sistema de gobierno para gobernar (Kooiman, 2005: 60), capaz de responder a entornos diversos, complejos, interdependientes y dinámicos (Kooiman, 2005: 173). El nuevo patrón de gobernar postula la autonomía, la cooperación, la corresponsabilidad y la coproducción de políticas públicas. En este marco, los gobiernos deben adoptar un perfil colaborativo y co-creativo, basado en el reconocimiento de que ningún actor —público o privado— posee por sí mismo todo el conocimiento ni toda la información necesaria para enfrentar los desafíos del mundo actual (Kooiman, 2005: 63).

La expansión de relaciones horizontales de poder en la sociedad civil contribuye a que los Estados mantengan cercanía con la ciudadanía. El nuevo proceso de gobernar destaca que el ejercicio gubernamental no debe limitarse al movimiento vertical de arriba hacia abajo, sino incorporar también las propuestas y demandas que surgen desde abajo hacia arriba, indispensables para evitar intervenciones estatales excesivas o desproporcionadas en los espacios sociales y públicos.

En este sentido, la acción de gobernar (Aguilar, 2022: 69) deja de inscribirse únicamente en la contundencia de las decisiones estatales para situarse en la lógica de la sociedad abierta (Popper, 1991: 171), en la cual los ciudadanos defienden los espacios públicos que les pertenecen y actúan como contrapeso organizado para evitar que el poder estatal se distancie de las organizaciones de la vida social y productiva. Bajo estas nuevas condiciones,

procesos y relaciones, la gobernanza redefine los modos de dirección que concretan la tarea de gobernar. Surge, así, el imperativo de revisar la dirección gubernamental a la luz de las interdependencias propias de la sociedad del conocimiento (Cabrero, Carreón y Guajardo, 2020: 34-35), en la cual tecnologías disruptivas —como la biotecnología, el cómputo cuántico, la inteligencia artificial, la manufactura aditiva, la nanotecnología y las tecnologías aumentadas (realidad virtual y telepresencia) (Cabrero, Carreón y Guajardo, 2020: 68-69)— configuran nuevas complejidades que requieren capacidades estratégicas renovadas. Consecuentemente, la dirección gubernamental debe fortalecerse para gestionar con mayor efectividad los problemas emergentes y persistentes de la vida pública en el marco de la complejidad democrática (Innerarity, 2022: 109).

La nueva dirección de los gobiernos no puede limitarse a lo convencional —rutinización, estandarización y procedimientos rígidos—, sino que debe apoyarse en la gestión del conocimiento (Ramíó, 2022: 31) y en la innovación (Ramíó, 2022: 33) como ventajas comparativas para revisar tareas, funciones, tamaño institucional y eficacia, incorporando nuevos procesos que permitan cumplir con las responsabilidades públicas de manera distinta y más eficaz. Esta orientación exige potenciar estilos de dirección que favorezcan la colaboración con ciudadanos y organizaciones sociales, integrando sus propuestas en los procesos de gobernar. La capacidad gubernamental debe reformularse como un activo estratégico para la vida institucional del Estado, dado que es el medio idóneo para asegurar que el cumplimiento de las metas colectivas, desde un enfoque de gobernanza, se sustente en relaciones interactivas, redes y conocimiento compartido (Subirats, 2012: 22-23; Cabrero, 2006: 19-21) entre actores gubernamentales y no gubernamentales.

La nueva dirección gubernamental, en diálogo con la sociedad abierta, se configura mediante relaciones y procesos entrelazados por el vigor de las redes sociales, la pluralidad, la inclusión, las formas de interdependencia, los procesos interorganizacionales y las modalidades de negociación y participación ciudadana. Estos elementos se expresan en movimientos autónomos, autogestionarios y autoorganizativos que transforman la forma en que los gobiernos deben gobernar. En este marco, los procesos de gobernar —además de abiertos, cooperativos e interactivos— exigen que la función directiva incorpore inteligencia institucional, destrezas operativas, habilidades profesionales, construcción de escenarios, análisis de riesgos y análisis prospectivo. Todo ello reconoce que los procesos bidireccionales —del Estado hacia la sociedad y de la sociedad hacia el Estado— dan lugar a formas de vida crecientemente complejas.

La relación entre política y políticas públicas adquiere nuevos significados a partir del desarrollo de internet y de las redes digitales y sociales, marcando un interregno entre dos épocas (Subirats, 2012: 7) y dando paso a una racionalidad colectiva distinta. Por ello, mejorar la capacidad directiva se vuelve un imperativo en los nuevos procesos de gobernanza. La visión industrial-fordista concebía la dirección gubernamental como ejercicio jerárquico,

vertical y sustentado en decisores únicos, burocracias robustas y análisis poco interactivos. Se trataba de una dirección apoyada en axiomas rígidos y en el ciclo secuencial de la política pública, no en procesos cocreativos, transversales e interactivos (Méndez, 2020: 61). Esa perspectiva hoy resulta insuficiente.

La capacidad directiva debe situarse a la altura de los cambios disruptivos en la sociedad, la tecnología y la economía. La naturaleza disruptiva de los procesos contemporáneos exige marcos analíticos que trabajen la complejidad, la variabilidad y los acontecimientos indeterminados, pues los enfoques secuenciales y deterministas no encajan en un entorno marcado por turbulencias, incertidumbre y variaciones constantes. Estos fenómenos requieren lectura, tratamiento y explicación con mayor rigor causal.

Consecuentemente, la acción colectiva —en su dimensión política e institucional— da cuenta de la presencia de más actores involucrados en los asuntos públicos y de la necesidad de formas de colaboración que generen valor público (Bourgon, 2010: 16). La alta dirección gubernamental se desarrolla hoy, y hacia el futuro, en torno a la construcción de capacidades de anticipación, innovación y adaptación (Bourgon, 2010: 27), indispensables para que los Estados respondan de manera proactiva a la complejidad y la incertidumbre, procesando con efectividad las consecuencias derivadas de dinámicas, intercambios y contradicciones que anuncian nuevos cambios. Lo complejo y lo incierto deben ser abordados de manera colaborativa mediante políticas públicas que faciliten el procesamiento de problemas complejos.

Finalmente, la alta dirección gubernamental debe estar preparada para enfrentar y revertir los llamados “problemas perversos” —como el crimen organizado o el cambio climático—, que representan combinaciones extremas de incertidumbre e imprevisibilidad (Bourgon, 2010: 26). Su labor no consiste en replicar soluciones convencionales, sino en incursionar en la exploración, la conjetura y la refutación para generar mayor rigor analítico y empírico en la solución de los problemas públicos.

Conclusión

La capacidad de la alta dirección gubernamental constituye un activo que debe fortalecerse y consolidarse, pues se vincula directamente con los sistemas de gobierno responsables de lograr resultados públicos cada vez más efectivos. El gobernar del gobierno se sitúa en el núcleo de la complejidad progresiva, espacio en el cual los gobiernos enfrentan situaciones críticas que requieren decisiones y acciones concretas. Estas decisiones —eje de los procesos de gobernar— se orientan por el interés público y exigen conocimiento causal, pericias directivas, destrezas profesionales y responsabilidad para cumplir los objetivos y metas de la política pública. Tanto los dirigentes gubernamentales como las burocracias profesionales

y los actores sociales forman parte de estos procesos y del modo en que se ejerce el poder, lo que demanda una comprensión rigurosa de los factores que sustentan la elaboración e implementación de las políticas públicas.

La alta capacidad directiva debe ser consciente de lo que implican las sociedades abiertas y democráticas en tres dimensiones centrales: la gestión y resolución de conflictos, el imperativo de la igualdad y la necesidad del bienestar social. Si bien estos valores deben traducirse en políticas públicas estratégicas, es igualmente necesario reconocer que los contextos contemporáneos presentan características crecientemente complejas. Entre ellas destacan:

- 1) La dinámica de interacciones diferenciadas, protagonizadas por múltiples actores que participan en lo público, se organizan y disputan la inclusión de sus demandas en la agenda gubernamental dentro de escenarios marcados por la escasez de recursos.
- 2) El comportamiento bidireccional de los actores, expresado en flujos de influencia del Estado hacia la sociedad y de la sociedad hacia el Estado, lo que requiere mayores capacidades para gobernar dichas interacciones.
- 3) La proliferación de sistemas disruptivos, que rompen patrones vigentes y configuran nuevos intercambios económicos vinculados a tecnologías como inteligencia artificial, automatización y robótica, desafiando estructuras institucionales mediante algoritmos que reconfiguran dinámicas sociales, económicas y gubernamentales.
- 4) Condiciones de vida crecientemente inciertas y volátiles, pues la previsibilidad disminuye ante procesos de innovación acelerada y prácticas disruptivas.
- 5) La fragmentación de la aldea global, donde ya no existen puntos únicos de estabilidad, sino multiplicidad de arenas movedizas que dificultan equilibrios prolongados.

En consecuencia, la alta capacidad directiva debe situarse dentro del nuevo encuadre del gobierno, entendido como un sistema organizado de normas, leyes, códigos, estatutos y reglamentos que formalizan las decisiones y acciones a través de la administración pública. El gobierno es también un sistema de capacidades diferenciadas, articulado en subsistemas —agencias, secretarías de Estado, empresas públicas, órganos autónomos y órdenes de gobierno— que operan en entornos de interacción, cocreación, corresponsabilidad y coproducción de políticas públicas. Su función se cumple mediante decisiones y acciones que requieren capital humano especializado, tecnología y estrategias orientadas a transformar condiciones de vida. Por ello, la calidad de los cuadros directivos debe traducirse en nuevas destrezas, pericias y habilidades que fortalezcan de manera sustantiva las tareas de gobernar.

La alta dirección gubernamental, en el marco de la gobernanza y sustentada en un perfil innovador, requiere entender que las instituciones y organizaciones del Estado no son ni omniscientes ni omnicomprensivas. Por el contrario, necesitan de la inteligencia colectiva que aportan las organizaciones cívicas y sociales para mejorar la vida en común. Ello

supone nutrir las políticas públicas con conocimientos, experiencias e información provenientes de diversos actores, además de apoyarlas con datos empíricos que permitan mejorar la calidad de las decisiones de gobierno (Nieto, 2023: 99).

En consecuencia, el Estado debe concebirse como un sistema integrado por órganos, funciones, decisiones, acciones y actividades cuya misión es dirigir, coordinar, convocar y cocrear políticas públicas orientadas a impulsar a los agentes productivos y sociales hacia el logro de objetivos y metas comunes. La vitalidad institucional del Estado proviene, así, de las relaciones de colaboración y cocreación que es capaz de institucionalizar con las organizaciones de la sociedad civil.

Para las sociedades del siglo XXI, la alta dirección gubernamental debe apoyarse en un conocimiento detallado de las instituciones, las organizaciones y los instrumentos para gobernar. Se requiere aplicar rigurosamente la reflexión analítica para estudiar, evaluar y seleccionar decisiones y políticas públicas justificadas y coherentes, basadas en el fortalecimiento del análisis costo-beneficio y del costo de oportunidad. A ello se suma la necesidad de apoyarse en datos de calidad, evidencia robusta y argumentos sólidos que fortalezcan la capacidad directiva del gobierno.

El *gobernar del gobierno* constituye la piedra de toque para racionalizar la alta capacidad directiva, al permitir enfrentar obstáculos, definir problemas públicos y construir soluciones factuales fundamentadas en técnicas de costo-beneficio y costo de oportunidad. Resulta fundamental distinguir entre la justificación analítica de las decisiones de política pública y las soluciones adoptadas según los perfiles técnicos y los apoyos políticos que hacen operables las acciones de gobierno. La capacidad directiva implica visualizar la efectividad gubernamental considerando ventajas y restricciones. De igual modo, el análisis y la selección de datos resultan esenciales para generar información relevante que se transforme en conocimiento útil para la toma de decisiones.

La alta capacidad directiva, entendida desde un enfoque postgubernamental, debe caracterizarse por:

- 1) Carácter adaptativo e innovador, para evitar que problemas coyunturales o estructurales generen déficits de operación.
- 2) Orientación heurística, que permita responder creativamente cuando las rutas previstas se modifican y sea posible reformular objetivos y metas mediante alternativas no anticipadas.
- 3) Mejora constante de los sistemas de métricas, de modo que los indicadores de gestión describan puntualmente las fallas de la política mediante índices, porcentajes, coeficientes y variables.
- 4) Capacidad preventiva, no sólo reactiva, capaz de procesar acontecimientos disruptivos conforme se presentan.

- 5) Efectividad, entendida como el cumplimiento de valores, objetivos y metas asumidos por el gobierno.
- 6) Fortalecimiento de la inteligencia institucional, mediante transparencia, rendición de cuentas y evaluación pública que mejoren el desempeño gubernamental.
- 7) Articulación operativa entre problemas, soluciones, costos, beneficios y resultados, con el fin de potenciar la efectividad de las decisiones y acciones estatales.

Sobre el autor

RICARDO UVALLE BERRONES es doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Profesor de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública (CEAP). Es Investigador Nacional Emérito. Sus líneas de investigación son políticas públicas, gobernabilidad, profesionalización del servicio público, ética, rendición de cuentas e innovación gubernamental. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: “El control del poder en el Estado de derecho: importancia de los datos en el combate a la corrupción” (2024) *Rendición de Cuentas* (3); *Transparencia y combate a la corrupción: Bionomio estratégico para la administración pública* (2022) Editorial Fontamara/Universidad Autónoma de Tamaulipas; *El desempeño de los Secretariados Técnicos Locales en el marco del Gobierno Abierto: el caso de Jalisco y Zacatecas 2016-2021* (2023) Gedisa.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2013) *El gobierno del gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2022) *Acerca del gobierno. Propuesta de teoría*. El Colegio de Jalisco/Tirant lo Blanch.
- Ayala Espino, José (1999) *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (1998) *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael (2003) *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Zygmunt (2011) *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*. Fondo de Cultura Económica.
- Bourgon, Jocelyne (2010) “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo” *Reforma y Democracia* (46).
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006) *Acción pública y desarrollo social*. Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique; Carreón, Víctor y Miguel Guajardo (2020) *México frente a la sociedad del conocimiento. La difícil transición*. CIDE/ Siglo XXI Editores.
- Camou, Antonio (2001) “Estudio introductorio” en *Los desafíos de la gobernabilidad*. Flacso/ IIS-UNAM/ Plaza y Valdés.
- Cejudo, Guillermo M. (2011) “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y la práctica” en Cejudo, Guillermo M. (comp.) *Nueva gestión pública*. Siglo XXI Editores.

- Crozier, Michel; Huntington, Samuel P. y Joji Watanuki (1975) *The Crisis of Democracy. Report on the Governability to the Trilateral Commission*. New York University Press.
- Cunill Grau, Nuria (1997) *Repensando lo público a través de la sociedad*. CLAD/Nueva Sociedad.
- Dente, Bruno y Joan Subirats (2014) *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Deutsch, Karl W. (1971) *Los nervios del gobierno*. Paidós.
- Dror, Yehezkel (1996) *La capacidad de gobernar*. Fondo de Cultura Económica.
- Hood, Christopher (2011) “¿Una gestión pública para todo momento?” en Cejudo, Guillermo M. (comp.) *Nueva gestión pública*. Siglo XXI Editores.
- Innerarity, Daniel (2022) *Una teoría compleja de la democracia. Gobernar en el siglo XXI*. Galaxia Gutenberg.
- Kooiman, Jan (2005) “Gobernar en gobernanza” en Cerrillo, Agustín (est. y trad.) *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mariñez Navarro, Freddy (2017) “La innovación pública como base de gobernanza colaborativa en políticas públicas” en Mariñez Navarro, Freddy (coord.) *Políticas públicas y participación colaborativa*. El Colegio de Jalisco.
- Méndez, José Luis (2020) *Política pública. Enfoque estratégico para América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Nieto Morales, Fernando (2023) *Profesionales de gobierno. Ensayos sobre la importancia de una burocracia pública efectiva*. El Colegio de México.
- Offe, Claus (1981) “Ingovernabilidad. El renacimiento de las teorías conservadoras” *Revista Mexicana de Sociología*, 43(ext).
- Orozco Magaña, Raúl (2020) *¿Por qué fallan las políticas públicas gubernamentales?* Instituto Nacional de Administración Pública.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992) *Reinvención del gobierno. El espíritu empresarial en la transformación del sector público*. Paidós.
- Popper, Karl R. (1991) *La sociedad abierta y sus enemigos*. Paidós.
- Ramió, Carles (2022) *Burocracia inteligente*. Trotta.
- Rose, Richard (1998) *El gran gobierno. Un acercamiento a los problemas gubernamentales*. Fondo de Cultura Económica.
- Ruvalcaba Gómez, Edgar; Criado, J. Ignacio y Luis F. Aguilar Villanueva (2021) “Gobierno abierto y gobernanza: una reflexión de los imperativos de legitimidad y efectividad en los gobiernos subnacionales” en Ruvalcaba Gómez, Edgar; Criado, J. Ignacio y Luis F. Aguilar Villanueva (coords.) *Gobierno abierto en Iberoamérica. Estudios de caso en gobiernos subnacionales*, vol. I. CUCEA, Universidad de Guadalajara/Tirant lo Blanch.
- Simon, Herbert (1973) *El comportamiento administrativo*. Editorial Aguilar.
- Stiglitz, Joseph E. y Bruce C. Greenwald (2014) *La creación de la sociedad del aprendizaje. Un nuevo enfoque hacia el crecimiento, el desarrollo y el progreso social*. Paidós.

- Subirats, Joan (2012) “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta” *Reforma y Democracia* (54).
- Uvalle Berrones, Ricardo (2022a) “El gobierno abierto en la transformación compleja del mundo contemporáneo” en Uvalle Berrones, Ricardo y Rina M. Aguilera Hintelholher (coords.) *Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario*. UNAM/Tirant lo Blanch.
- Uvalle Berrones, Ricardo (2022b) “Políticas públicas en las estructuras abiertas y colaborativas en el siglo XXI” en *Gobernanza y administración pública inteligente*. Cámara de Diputados/ IAEM/ Universidad de Posgrado del Estado de Ecuador/ Instituto Nacional de Administración Pública.
- Velasco Sánchez, Ernesto (2011) “Gestión pública y rendición de cuentas: ¿Un enfoque basado en cumplimiento a uno basado en resultados?” *Cuadernos sobre Rendición de Cuentas* (3).
- Velázquez López, Francisco (2023) *Gobernanza iberoamericana para cambiar la administración pública*. Centro Latinoamericano de Administración Territorial.
- Weber, Max (2012) “La política como vocación” en *El político y el científico*. Ediciones Colofón.