



Dinámicas de la Administración Pública en las transformaciones de la vida estatal contemporánea

Ricardo Uvalle Berrones*

Recibido: 25 de marzo de 2019

Aceptado: 02 de mayo de 2019

Resumen

El presente trabajo analiza y explica los procesos de cambio de la Administración Pública contemporánea bajo la premisa del gobierno del gobierno, que depende del trabajo de gabinete y de las agencias estatales e involucra tareas de dirección, coordinación e implementación como elemento funcional en la vida productiva y social. Así, el artículo enfatiza las condiciones de crisis, democratización de relaciones económicas, resurgimiento del espacio público y el imperativo de generar mejor calidad de vida, propias de la posmodernidad, donde la Administración Pública enfrenta retos y exigencias de alta complejidad en temas de desigualdad social, aceleración de innovación tecnológica, nacionalismos, crimen organizado, problemas sanitarios, migración, etc., y cuya atención efectiva depende de la calidad del proceso de gobernar, así como de la dirección de sus decisiones.

Palabras clave

Administración Pública contemporánea, gobierno del gobierno, relaciones económicas, vida social

Abstract

This paper analyzes and explains the processes of change of the contemporary administration under the premise of the government of the government that depends on the work of cabinet and of the agencies of management activities, the coordination and the implementation as functional element in the productive and social life. Thus, the article emphasizes the conditions of crisis, the democratization of economic relations, the resurgence of public space and the imperative to improve the quality of life, related to postmodernity, in which The Public Administration faces challenges and demands of high complexity in issues of social inequality, acceleration of technological innovation, nationalisms, organized crime, health

* Doctor en Administración Pública y Profesor Titular "C" de Tiempo Completo Definitivo, adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Reconocimiento al Premio Universidad Nacional en Docencia 2013. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) Nivel III. Correo electrónico: <ricardo_uvalle@yahoo.com.mx>.

problems, migration, etc., and whose effective attention depends on the quality of the process of governing, as well as the direction of their decisions.

Key words

Contemporary Public Administration, government of the government, economic relations, social life

1. Introducción

El presente trabajo analiza y explica los procesos de cambio que vive la Administración Pública contemporánea, a fin de relacionarla con los imperativos de gobernar con mayor eficacia. Esto implica que la óptica que relaciona a la Administración Pública con los procesos de gobierno, es punto medular para valorar su importancia funcional en la vida de los Estados y la sociedad civil. En este caso, el gobierno del gobierno, es la premisa que en el análisis agudo de Luis F. Aguilar Villanueva orienta la construcción y exposición de las ideas expuestas, por considerar que la Administración Pública es más que la racionalidad instrumental. Sus capacidades se orientan mejor desde la visión del gobierno y por ese motivo se analiza el significado de que contribuya a mejorar las tareas de dirección, coordinación e implementación de modo diferente al patrón clásico de la racionalidad burocrática.

El enfoque que adopta el artículo es teórico y normativo a fin de esclarecer de manera comprensiva el nexo de la Administración Pública con los procesos de gobernar. De este modo, las ideas se sitúan en un plano conceptual y analítico para ahondar en los factores que influyen en los desarrollos que tiene la misma en un mundo complejo y transformación que desafía su capacidad de gestión.

La ubicación espacial y temporal del artículo está dada por la vida contemporánea propia del siglo XXI. La complejidad de ésta es analizada en facetas diversas que se relacionan con factores estructurales que son determinantes para ubicar la transformación de los Estados y la Administración pública.

El análisis teórico-normativo es algo que falta en los estudios de la Administración pública de manera importante; por ello el interés de trabajar en esa línea para evitar que la comprensión de la misma sea únicamente lo instrumental, lo mensurable y lo procedimental.

El artículo es una reflexión sistematizada sobre el papel de la Administración pública en el mundo contemporáneo; su contenido responde a comportamientos en los cuales interactúan

el Estado, la Administración pública, la sociedad, los ciudadanos, la economía, la tecnología, los mercados y lo complejo de los problemas y soluciones públicos.

El gobierno del gobierno es una alternativa de análisis a profundizar. Su análisis permite incursionar por sendas no convencionales de la propia Administración pública. Así, la hechura del artículo permite inferir categorías lógico-comprensivas que contribuyan a esclarecer tendencias de la Administración pública.

De esta manera, el objetivo del artículo consiste en analizar y explicar una visión de la Administración pública contemporánea relacionada con su rol y contribución en las tareas de gobernar, punto no explorado de manera amplia en momentos que los Estados deben acreditar capacidades directivas y operativas dotadas de conocimiento y pericias para cumplir con los fines públicos que los justifican, con base en la lógica del gobierno del gobierno.

La hipótesis de trabajo es: la Administración Pública no es un epifenómeno, sino una institución que al desarrollar tareas estratégicas, se relaciona de modo directo con el gobierno del gobierno, premisa central para orientar su sentido y operación en la lógica de cambios que debe asumir para racionalizar, procesar e implementar mejores capacidades de desempeño, ubicando el lugar central que tiene en la construcción de los sistemas de gestión, encaminados a que el ejercicio del gobierno tenga mejor eficacia en la vida democrática.

Para fines de exposición, el artículo se estructura en 8 secciones: 1) Introducción; 2) Contexto; 3) Hacia un nuevo perfil estatal; 4) Retos a la capacidad de gobernar; 5) Exigencias para los gobiernos; 6) Desafíos a los gobiernos; 7) Calidad del proceso de gobernar y 8) Conclusión.

2. Contexto

El desenvolvimiento de las instituciones, en un mundo con cambios previstos e imprevistos indica que las condiciones de la vida cotidiana están inmersas en realidades abiertas, complejas e inciertas que exigen mejores modos de gobernar, así como capacidades de gestión más efectivas para analizar, procesar y solucionar los problemas colectivos. El tiempo de la posmodernidad se caracteriza porque se rige a través de procesos indeterminados, incertidumbres recurrentes y realidades caóticas que aluden al modo en que la capacidad para absorber y adaptarse a las transformaciones de la sociedad, la economía, la política y la vida pública, obliga a los gobiernos a descubrir nuevas respuestas a problemas que tienen historia y también a los que surgen en el tiempo presente y el futuro.

La alteración del patrón de la modernización con la aceleración de la globalidad a partir de 1989, revela que la historia no es lineal ni determinista (Popper, 2008:21), sino que sus contradicciones emergen de factores que anuncian los procesos de crisis, cambio e innovación que conllevan hacia el establecimiento de otros patrones de vida. En este caso, los que corresponden al siglo XXI, el cual se aviene cuando la caída del Muro de Berlín, impulsa la existencia de sistemas abiertos y crecientemente interactivos de vida. Junto con este acontecimiento, la reestructuración de las relaciones de poder en Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría, Rumanía, dio como resultado una revolución de terciopelo, porque sin disparar un arma, incitar a la violencia o convocar a una rebelión, las estructuras del poder autoritario se derrumban ante el empuje de sociedades que reclaman libertades civiles y políticas.

A partir de los años 90 se desencadenan esos procesos de cambio político con apego a los valores de la democracia, con el objetivo de desestatizar a la sociedad y la economía para frenar a los Estados avasalladores que limitan la libertad de las personas y los ciudadanos. Se llega al final de la Guerra Fría y con ello a la salida de una etapa que inicia en la posguerra y que en los años 80 del milenio pasado, llega al límite de su funcionalidad y eficacia. Se abre desde entonces, una veta de cambios que transformarán al mundo con la intensificación de la globalidad, los intercambios y la innovación tecnológica.

La visión de los Estados nacionales llega a su fin, dado que el mundo transita por la senda de las uniones de los Estados, la formación de regiones y el reforzamiento de las agendas multilaterales que da paso a la soberanía compartida, la desterritorialidad (Wieviorka, 2009:72) de los mercados y la apertura de las fronteras a la manera de una aldea global sobre la base de la transnacionalización.

Por otra parte, los avances de la electrónica, la nanotecnología, la telemática, así como la revolución de los materiales –inicio del fin del auge del petróleo y la producción de piezas digitales, la fibra de vidrio- dan cuenta de que la sociedad industrial formada en el siglo XVII con el uso de las máquinas que se apoya en el siglo XIX en el uso de la electricidad y en el siglo XX en el uso de los carros de combustión, empieza a sucumbir ante la dinámica de la innovación tecnológica, la cual reduce el tamaño de las unidades productivas, simplifica procesos, reduce costos de transacción, estimula la competencia y tiene nuevos requerimientos para racionalizar su dinámica en lo que corresponde a la gestión empresarial con el uso del internet, las energías renovables, la automatización de los procesos y la conectividad inteligente de la industria digitalizada que corresponden al siglo XXI.

De este modo, los mercados exigen mayor libertad económica, lo cual se va a traducir en la disminución de la intervención del Estado en la economía, que implica a la vez, el replantea-

miento de las actividades a cargo de las Administraciones públicas no en cuanto a la expansión de las mismas, sino a la reducción sensible de tareas que antes llevaban a cabo.

La apertura del mundo implica la modificación de las actividades y estrategias de gobierno, así como la revisión de los programas sociales a cargo de las Administraciones Públicas. El renacer de las políticas liberales para evitar el crecimiento exponencial de los programas gubernamentales que no se justifican, da como resultado que el siglo XXI sea el contexto en el cual se consuman, los cambios que inician con fuerza a partir de la década de los 80, que se aceleran en los 90 y que en el nuevo milenio abren otras alternativas de desarrollo para las personas, los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad.

La etapa del capitalismo de oro que transcurre de 1945 a 1975 es reconocida por combinar bienestar estatizado, beneficios sociales y corporativismo político, lo cual implica que la autoridad tenía un papel fundamental en términos de conciliación y control, así como margen de autonomía para gobernar con base en procesos de endeudamiento, déficit fiscal y finanzas menguadas. El aliento a la economía de la demanda en la visión keynesiana, como medio para producir y distribuir el bienestar estatizado, provoca que los sistemas económicos ingresen a etapas decrecientes en su rendimiento al conjugarse procesos de auge económico con el aumento no controlado del gasto público, entendido como la palanca del desarrollo. Inicia así la crisis de gestión del Estado, que es la crisis de las políticas intervencionistas, las cuales ocasionan la caída de la riqueza material, la disminución del bienestar estatizado y la descapitalización de las instituciones administrativas y gubernamentales.

El patrón de desarrollo fincado en la gobernabilidad intervencionista, sucumbe ante las dinámicas de un mundo abierto, competitivo y orientado hacia los procesos de innovación, la globalidad y la descentralización del poder. El patrón del Estado más desarrollado en materia de intervencionismo, es el Estado de bienestar, entendido también como un Estado administrador que tenía a su cargo, la disciplina de los problemas sociales y el control de los procesos políticos invocando la eficiencia administrativa, pero encerrado en una torre de marfil (Rodríguez-Arana, 2013:18).

Las redes de programas y políticas gubernamentales se expandieron de manera piramidal, hasta formar los nudos de gestión que atrapan al Estado en sus fallas y debilidades para gobernar. La gobernabilidad intervencionista quebranta el desempeño de los Estados y las Administraciones Públicas al provocar situaciones inflexibles en las cuales las crisis de las políticas gubernamentales transparentan que carecen de eficacia para reaccionar con prontitud, generando mayores costos públicos a la sociedad, al reducirse de manera sensible las ventajas compartidas en cuanto a calidad de vida.

La gobernabilidad intervencionista no es funcional para el desarrollo de la sociedad posmoderna, la cual necesita y exige un tipo de gobernabilidad que la reconstruya para recuperar la vitalidad de sus agentes, procesos, relaciones e intercambios. El primer paso, en este sentido, son los programas de ajuste económico y financiero para evitar la prolongación de la bancarrota de los Estados en los años 80. Desde esta perspectiva, se explica la orientación de las políticas de apertura, privatización, desregulación y liberalización. Estas políticas son de carácter correctivo y permiten a la vez, delimitar mejor la actividad del Estado en la sociedad, así como el rol de las Administraciones Públicas en la producción de los bienes y servicios públicos con base en la economía de la oferta (Stiglitz y Greenwald, 2015:131) que es la base para impulsar las políticas neoclásicas del Consenso de Washington (Stiglitz y Greenwald, 2015:131).

Se procede en consecuencia, a eliminar el estatismo improductivo y decadente, se precisan los ámbitos y límites del Estado en la sociedad, así como de los agentes productivos en la economía, se generan condiciones de seguridad a favor de los derechos de propiedad y se aplican políticas que tienden a erradicar las fallas en la administración de las finanzas, los prepuestos y el gasto público. Se promueve para este efecto, la economía de la oferta, como referente que define las políticas públicas sobre la base del costo /beneficio para desestimular los programas de gasto público que no tienen justificación social ni pública.

Inicia así, la vigencia de un nuevo patrón de gobierno que se caracteriza por la desactivación de los monopolios estatales en materia económica y con ello se instaura la democratización de las relaciones económicas con la intervención de agentes sociales y privados en la economía de mercado.

3. Hacia un nuevo perfil estatal

Con el debilitamiento de la modernidad líquida (Bauman, 2011:53), las condiciones de vida de la sociedad y la economía se modifican sustancialmente. Las décadas de los 70 y 80 empiezan a sucumbir como sistemas de vida con el debilitamiento del posfordismo, el auge del progreso tecnológico, el desarrollo de los medios de comunicación y la aceleración de los procesos de urbanización. Una variable que irrumpe en el seno de la vida pública con vitalidad es la participación colaborativa de la ciudadana con el gobierno (Valenzuela y Maríñez, 2013:87).

Ante el desencanto de la gestión intervencionista y fallida de los Estados del bienestar, el interés por seguir de cerca y bajo el escrutinio de los ciudadanos el desempeño de las Administraciones Públicas y las burocracias gubernamentales, abre un capítulo fundamental,

que da como resultado la visibilidad de que la gestión ortodoxa del gobierno sustentada en el aprendizaje de las rutinas (Weber, 1973:74) y la memorización de los procedimientos, el control piramidal, la formalidad bizantina, la previsión exhaustiva, así como los sistemas de comando y control (Subirats, 2012:25), sucumben no sólo ante los problemas económicos que se derivan con la aceleración de la globalidad, sino también ante la proclama de los espacios públicos que retoman su iniciativa y capacidad de organización para vigilar a los gobiernos en el desempeño de su gestión.

El renacer del espacio público (Aguilera, 2018:68) es una fuerza que frena la expansión de los Estados en la sociedad, al proclamar los ciudadanos que no es la única institución que debe y puede tener en sus manos la dirección y el desempeño de la sociedad. Las demandas para abrir los Estados da como resultado que las Administraciones Públicas y los gobiernos ingresen con mayor ímpetu a la esfera de lo público y de ese modo se forman redes y contrapesos que tienden a su democratización.

El escepticismo en relación a los políticos y las burocracias que entregaron cuentas quebradas con daño a los ciudadanos, se manifiesta de manera contundente en los años 80, con el lenguaje de la Nueva Gestión Pública (Barzelay, 2003:97), la cual se caracteriza por ser un conjunto de propuestas audaces, pragmáticas e innovadoras sobre cómo deben funcionar las oficinas de los gobiernos en condiciones de mayor competencia, intercambio y presión colectiva.

Hoy día, las instituciones administrativas, estatales y gubernamentales tienen mayor exigencia por parte de los espacios públicos, la interacción de las redes sociales, la corresponsabilidad social, el uso de las tecnologías y la toma de conciencia del público ciudadano en relación a la importancia de los costos que se generan con las políticas y acciones públicas.

La savia del espacio público se multiplica de manera continua, lo cual da lugar a la revisión y mejora de los sistemas de gestión pública en los planos de la organización, las estructuras y las funciones, con el fin de depurar su alcance y expansión. En la medida que el diálogo, la deliberación y la persuasión se expanden en el espacio público, crece la atención sobre los asuntos colectivos y en esa medida la vigilancia de los ciudadanos sobre el desempeño de los Estados se acrecienta.

El escrutinio de los ciudadanos es ahora más incisivo, lo cual obliga a los políticos y administradores del Estado a fortalecer los sistemas de alerta, propuesta y reacción con soluciones que respondan a los cambios y dinámicas de la sociedad contemporánea. En este sentido, los procesos de innovación organizacional y tecnológica son un auxiliar valioso para que la inteligencia cívica realice aportaciones institucionales y operacionales que permitan estar más

cerca del desempeño de la autoridad, la gestión pública, el sentido y eficacia de las políticas públicas, el uso responsable de los recursos públicos, la calidad del servicio público, así como de la evaluación más puntual y efectiva de los servidores públicos.

Los Estados en esta línea dejan atrás el arquetipo de las cajas negras, los valladares organizacionales y los sistemas densos de jerarquía que, al desdoblarse de manera exponencial, frenan la libertad de los ciudadanos, la innovación social y la oportunidad para ser corresponsables en materia de asuntos públicos.

El principio liberal clásico de que el Estado “no debe hacer lo que la sociedad puede y sabe hacer”, recobra sentido mayor, en la medida que las esferas privada, pública, social y comunitaria tienen capacidades diferenciadas para sumarlas a la producción y el intercambio de valor.

Las piezas impulsoras de la sociedad, estimuladas en lo económico y la generación de la riqueza colectiva son referente a considerar para situar no sólo los nuevos ámbitos de la acción estatal, sino el conjunto de capacidades de organización y gestión que debe considerar para su ser administrativo, burocrático y gubernamental, con base en la innovación, la cual implica abrir los gobiernos tanto al cambio tecnológico como a la innovación social.

La nueva realidad de los Estados en el seno de la globalidad, la democratización del poder y la influencia de los grupos de la sociedad en la estructuración de la agenda pública, es propia de condiciones en las cuales la lucha por las libertades civiles, políticas y económicas, así como por la vigencia de la igualdad y el mejor control sobre lo que realiza la autoridad, son aspectos relevantes para establecer en términos de organización y sistemas de gestión, las capacidades de gobierno en una lógica de cambio e innovación, a fin de dotar a las áreas de dirección, decisión e implementación de los recursos idóneos para el cumplimiento de las tareas de interés público.

En este caso, la reforma del Estado centrada en mejorar la dirección, coordinación, implementación y acciones de gobierno, es fundamental para definir mejores modos de llevar a cabo el quehacer estatal. Ello implica el reconocimiento de que, el Estado en la sociedad contemporánea tiene ante sí los imperativos del modelo posburocrático (Barzelay, 1997:173), el cual se alimenta con los aportes de la innovación organizacional y tecnológica para valorar la importancia de reducir los costos de transacción, potenciar la mejora regulatoria, hacer más funcional la simplificación administrativa e impulsar la (re) profesionalización del servicio público, vía multihabilidades, el manejo de situaciones caóticas, así como los ejercicios de prospectiva para evitar que se estacione en las rutinas y los procesos estandarizados.

4. Retos a la capacidad gubernamental

En las dinámicas del siglo XXI, el desarrollo de la sociedad contemporánea, los mercados, las organizaciones civiles, la intensidad ciudadana y el imperativo de generar mejor calidad de vida, es para los Estados un sistema de desafíos que deben encarar con lo mejor de sus capacidades de respuesta. El mundo del milenio en curso es más incierto, turbulento y perturbador debido a que las condiciones del desarrollo de la globalidad, han estimulado la apertura de fronteras, intensificado los intercambios y la aceleración de la innovación tecnológica (Pardo, 2016:137).

El tiempo real que enfrentan los Estados es la suma de crisis, desafíos y oportunidades de nuevos desarrollos, lo cual implica que su capacidad de respuesta tiene que ser más versátil, estratégica y efectiva por el vínculo tecnología, economía y sociedad (Ramio, 2017:47). Frente a realidades estables y regulares que corresponden a la sociedad posmoderna, los Estados se desenvuelven en condiciones que apuntan por el lado no sólo de inestabilidades, sino del caos, lo que obliga a la necesaria revisión de los sistemas de gestión para que calibren mejor las situaciones críticas, para definir alternativas de solución más eficientes y oportunas. Se han desatado reacomodos estructurales que dan como resultado una nueva correlación de fuerzas en el escenario mundial.

La potencia del capitalismo se expande a lo largo y ancho del mundo, pero al mismo tiempo hay problemas vinculados con guerras civiles, el resurgimiento de los fundamentalismos, el aumento de la desigualdad social, la amenaza de conflagraciones atómicas, la revitalización del proteccionismo económico, la exaltación de la xenofobia y la tentativa de fortalecer los nacionalismos en países como Austria -que apela al patriotismo y la tradición-, Bélgica -exalta temores por actos terroristas-, Holanda -proclama la expulsión de la población de los musulmanes-, Estados Unidos -adopta políticas contra migrantes- y en el Reino Unido se organiza un referéndum para abandonar -Brexit de la Unión Europea. A ello se agregan los temas del cambio climático con la secuela de pérdida de hielo en la Antártida, la deforestación de las selvas en el Amazonas, la frecuencia de sismos, los efectos devastadores de los huracanes, inundaciones, desbordamiento de ríos, la erupción de volcanes, las sequías, las hambrunas, así como la destrucción de bienes públicos a consecuencia de los desastres naturales.

El desarrollo caótico (George Baudelier, 1988:19-20) del mundo como un desorden organizado, pone a prueba las capacidades de los Estados para cumplir con las tareas de gobernar. El desorden organizado es la suma de acontecimientos naturales y sociales que de manera simultánea en ocasiones, originan modificaciones drásticas en las condiciones de vida. El des-

orden organizado que da vida a los procesos de caos, rompen la regularidad de la vida social, económica y social al provocar que los canales gubernamentales que otrora podían reencauzar procesos y consecuencias de modo más puntual, ahora tengan mayor grado de dificultad para restituir la normalidad en la vida pública.

Junto a estas situaciones, surgen otras acciones que también aumentan la dificultad para llevar a cabo con éxito, la tarea de gobernar. Es el caso de la crisis financiera del 2008 que se originó en los Estados Unidos de Norteamérica, al provocar impactos negativos como el hundimiento del crédito, del empleo, cancelación de compras, caída de las inversiones, caída de la demanda en un ambiente en que el mercado inmobiliario otorgó créditos sin aportar enganches (Krugman, 2012:57) para tener una propiedad de primer nivel, sin reparar que sí hubo enganche para su adquisición, bajo la idea que la economía tenía un desempeño favorable.

Esa crisis tuvo a la vez, repercusiones en los países europeos, al provocar en sus economías bajas de crecimiento, endeudamiento de riesgo y la cancelación de mejores opciones de desarrollo. Es el caso de España, Francia, Irlanda, Italia y Portugal que solicitaron créditos que no pueden pagar e ingresan a crisis fiscales que demandan la intervención (Krugman, 2012:56) del Banco Central Europeo para que les canalice préstamos para superar esas condiciones críticas, adoptando programas de ajustes con severidad.

No menos importante son los problemas de migración y de refugiados a consecuencia de las guerras civiles, dado que las personas emprenden éxodos hacia zonas más seguras del planeta, ocasionando problemas de asentamientos humanos, salud, vivienda y seguridad en los lugares que abren sus puertas para brindarles seguridad y protección.

Los problemas del mundo contemporáneo son de mayor complejidad, debido a las relaciones de causalidad se entrelazan, hasta estructurar situaciones de riesgo que obliga a los Estados a la adopción de políticas encaminadas a aminorar las dificultades de la vida colectiva con medidas correctivas y estables.

La globalidad (Wieviorka, 2009:59-60) ha generado vínculos más directos entre los países y los Estados debido a las fronteras abiertas y los procesos de intercambio de mercancías, capitales, tecnología e inversiones, de modo que no hay forma de aislarse para el abordaje de problemas que se vuelven más interdependientes, situación que obliga a los propios Estados a desplegar agendas de política para dar respuesta a problemas previstos, volátiles y enredados que tienen sin embargo, nexo con las condiciones de vida de sus países.

Otra gama de problemas que en la actualidad exigen un tratamiento de gobierno más efectivo

son los relacionados con el combate al crimen organizado, el narcotráfico, el aumento de la inseguridad y el terrorismo. Esta agenda de problemas obliga a que los Estados lleven a cabo procesos de reforma e innovación en sus áreas de Administración Pública para hacer frente con mejores capacidades, medios y recursos a esos problemas que, de no procesarse, generan daños que se condensan en destrucción, incertidumbre y miedo generalizado.

La interdependencia de los problemas en la sociedad contemporánea, así como las soluciones que se demandan, son testimonio de que ningún Estado tiene capacidades autárquicas para hacer frente a los desafíos que debe encarar, menos en un mundo abierto, competitivo y global que registra además, una alta tasa de innovación.

La visión de un mundo integrado por regiones –Asia Pacífico, Unión Europea-, mercados -polos de desarrollo estratégico, Tratado de Libre Comercio de América del Norte-, es oportunidad para destacar que los procesos de gobierno no se agotan en el interior de las sociedades, sino que también se ubican en el contexto exterior, lo cual obliga a revisar las estrategias para actuar, así como la lectura que se realiza de los problemas para procesar las soluciones institucionales.

Los ámbitos internos de los países se encuentran conectados con los espacios externos, dando lugar a relaciones interdependientes e interactivas que conjuntan políticas en materia de seguridad, migración, asuntos fiscales, lucha contra las drogas, temas sanitarios, comercio, intercambios económicos y tecnológicos, desactivación de prácticas terroristas, tratados de libre comercio y negociaciones diplomáticas.

5. Exigencias para los gobiernos

Una característica de los tiempos contemporáneos es, sin duda, que el horizonte de problemas y soluciones que deben trabajar son desafiantes. En efecto, la dinámica de la incertidumbre, las interacciones que nacen con las redes sociales, la emergencia de nuevas realidades, así como la interdependencia de los actores y procesos aumentan la complejidad para llevar a cabo el abordaje y el tratamiento de las situaciones críticas que los gobiernos enfrentan.

Los problemas colectivos tienen un perfil complejo, dado que no tienen solución única, son fruto de interacción social, política y económica, así como de redes intrincadas que se convierten en escollos para superar las dificultades que se generan. Es el caso de problemas vinculados con el calentamiento de la tierra, la escasez de agua, la protección del medio ambiente, la

preservación de la biodiversidad y la erosión de las tierras. Junto a estos problemas, en materia social destacan la desigualdad entre personas, grupos y regiones, la exclusión social, la pobreza y los asentamientos humanos.

Otro rubro de problemas se relaciona con la falta de equidad, el combate a la corrupción, el reclamo por los derechos de género y la demanda creciente para atender los procesos de migración y expulsión de poblaciones por motivos de las guerras civiles. Además, el mundo se desarrolla con base en la sociedad de información y la comunicación, lo cual trae aparejado la innovación de las tecnologías de la información y la comunicación. Los problemas y soluciones públicas no tienen punto de reposo. Tienen movimientos diversos que los configuran como problemas que no tienen solución definitiva, sino que son objeto de resolución (dilemas de la planeación), lo cual indica que se debe pensar y repensar la lógica de su tratamiento.

La dificultad para adoptar soluciones integrales es un desafío vivo para los gobiernos y las Administraciones Públicas. Las arenas movedizas son parte de los contextos que hoy día enfrentan las autoridades políticas y los administradores del Estado. La visión lineal de las soluciones “científicas” es impracticable en un mundo abierto, cada vez más distante de los procesos predecibles y los pronósticos confiables. La réplica de las soluciones públicas es otro punto a destacar, dado que las realidades contextuales tienen sus propios actores, causas, procesos, costos e impactos, lo cual incide en que los problemas y las políticas públicas sean valorados no sólo en su identidad misma, sino en que su origen y desarrollo es diferenciado. Los procesos de isomorfismo también hay que descartarlos como alternativas de solución confiable para todo espacio y tiempo.

La indeterminación caracteriza los problemas colectivos que enfrentan los gobiernos y las Administraciones Públicas. Ello implica ir de la causa a los efectos y de los efectos a las causas para identificar mejor su dinámica y desarrollo. Ante estas realidades, los gobiernos y las Administraciones Públicas tienen que desarrollar mejores elementos de respuesta para potenciar la capacidad de gobernar y administrar las sociedades contemporáneas. Se exige para ello, de condiciones institucionales que se han de tomar en cuenta para diseñar o rediseñar sistemas de gestión pública –no convencionales y orientados por la racionalidad exhaustiva-, sino por sistemas de gestión innovadores, heurísticos y creativos.

De este modo, la inteligencia de los gobiernos y las Administraciones Públicas se ha de caracterizar por salirse de los métodos exclusivamente rutinarios orientados a racionalizar las situaciones críticas. Han de optar por la búsqueda de conocimiento que, en tiempo real, permita que la toma de las decisiones y la adopción de estrategias de gobierno sea más efectiva y que establezcan diferencia en relación a otros momentos y

experiencias institucionales caracterizadas por crisis, resiliencias y shocks.

Los gobiernos y las Administraciones Públicas han de considerar que la sociedad actual, entendida como una sociedad del conocimiento, demanda otras formas para analizar, procesar y solucionar los problemas colectivos. En este sentido, la innovación se convierte en una necesidad que debe acompañarse con procesos de aprendizaje novedosos y creativos, a fin de superar problemas colectivos tanto viejos como nuevos, más para los gobiernos anclados en la centralidad y el monopolio de las funciones públicas. Si el objetivo es conseguir resultados diferentes a lo que antes se hacía, es importante hacer las cosas de otro modo. En este caso, la innovación entendida como “destrucción creativa”, parafraseando a Joseph Schumpeter, da paso a nuevas energías y capacidades que emergen cuando se colapsan los sistemas que otrora alimentaban a la gestión pública burocrática y progubernamental.

Obtener ventajas para no reincidir en soluciones que han tocado fondo y por tanto, no son más eficaces, abre la ventana de oportunidad que destaca la importancia del aprendizaje. Éste no consiste en rectificar ni revitalizar lo que se agota como sistema de gestión, sino reconocer que los propios sistemas de gestión responden a ciertas lógicas de oportunidad y ventajas, que no son infalibles ni indiscutibles, que se han de valorar en su circunstancia, reconociendo su utilidad, pero también su ocaso. El aprendizaje (Stiglitz y Greenwald, 2015:61) en este caso, es una brújula que realimenta a las organizaciones administrativas y gubernamentales para desarrollarse con otras alternativas, no para estancarse en la valoración circular de lo que realizan, al incentivar (Stiglitz y Geernwald, 2015:67) la productividad.

De este modo, los gobiernos y las Administraciones Públicas han de optar por los procesos de inteligencia para obtener mejores datos que mejoren la toma de las decisiones. Los procesos de inteligencia se vinculan con las condiciones que los gobiernos y las mismas Administraciones Públicas deben estimular en una visión de conocimiento y aprendizaje, (Stiglitz y Geernwald, 2015:45) que tienen la ventaja de conjugar innovación con aprendizaje. Otro punto a destacar en este sentido, es la necesidad de que las unidades administrativas y gubernamentales sean diseñadas o mejoradas para contrarrestar las causas y efectos perversos que ocasionan impactos negativos a la vida de la sociedad y los ciudadanos.

En este caso, es fundamental disciplinar la asimetría de la información que tiene factores múltiples en su utilización para la toma de las decisiones. Lo relacionado con los gabinetes entendidos como puntos centrales en la organización y dirección de los gobiernos, en los ministerios, las secretarías de Estados, las comisiones, las direcciones, las relaciones intergubernamentales, las relaciones interinstitucionales, las relaciones interorganizacionales, las agencias autónomas, los organismos descentralizados, las unidades desconcentradas y la

administración territorial, necesitan de nuevos dinamismos que destaquen que su desempeño no se ciñe a lo centralista, lo piramidal y lo burocrático, sino que es importante el estímulo a las relaciones de colegialidad, deliberación, colaboración, coordinación, horizontalidad, transversalidad y sinergias, para lograr que el desempeño de los gobiernos y las Administraciones Públicas no se estanque en el mundo de las inercias y las rutinas, sino que accedan a la etapa de las habilidades cognitivas, profesionales y de innovación que permitan revitalizar los sistemas de gestión pública.

Para el fin anterior, es fundamental que se institucionalicen con mayor ahínco las redes digitales, las redes de colaboración y las redes de coproducción de política pública, a fin de democratizar a los propios gobiernos y Administraciones Públicas en lo que concierne a los procesos de funcionalidad. El gobierno y la Administración Pública no deben ser bodegas de secretos ni depósitos de datos que alimentan las prácticas de la opacidad, sino ámbitos de análisis, deliberación, argumentación y adopción de estrategias que tengan mejor sentido de lo público y mejor eficacia en materia de los resultados colectivos.

El paradigma burocrático que fragmenta las oficinas de los gobiernos para alentar una especialización de control feudal y ejercer una influencia piramidal e impositiva, pero no necesariamente eficaz, para llevar a cabo el tratamiento de los problemas y soluciones colectivas, debe transformarse en un patrón de gobierno y Administración Pública que tengan un carácter más holístico, funcional y efectivo. Para este fin, es necesario procurar su reforma de mejorar o instaurar los centros de inteligencia que necesitan para responder a los imperativos de corto, mediano y largo plazo.

Se ha de optar por la vigencia de sistemas de gestión pública que tengan como pilar básico la coordinación, la cooperación y la corresponsabilidad de los actores de la decisión e implementación, para evitar que los tentáculos de la centralización y el burocratismo se apoderen de los mandos directivos e implementación. Se impone en consecuencia una lógica más cooperativa que es fundamental incentivar, incluso para superar restricciones y conflictos.

La lógica de la cooperación tiene la ventaja de ser incluyente, a fin de lograr que las decisiones tengan mayor grado de legitimidad y mejor oportunidad para que sean analizadas con segmentos de más participación institucional, para evitar que los triángulos de hierro determinen el quehacer de la gestión pública. Se ingresa en este punto, a uno de los aspectos medulares a tener en cuenta en los tiempos de la globalidad y los nuevos desarrollos de la sociedad contemporánea: lograr que el gobierno del gobierno sea más eficaz. Este nuevo referente alude a que cuando los gobiernos y las Administraciones Públicas descuidan los procesos y estructuras del gobierno del gobierno, se incurre en esfuerzos infecundos y el desperdicio

de los recursos públicos escasos, adoptando más soluciones incrementales y no de carácter innovador que exigen los cambios democráticos, la economía colaborativa y la nueva vitalidad de los espacios públicos interconectados por la tecnología y la interacción en tiempo real de los gobiernos con las redes públicas, privadas y sociales.

6. Desafíos al gobierno

En un marco de respuestas estratégicas es fundamental que los gobiernos y las Administraciones Públicas tengan capacidades de gestión con alta efectividad, para encarar los desafíos en un mundo incierto, turbulento y global. La interdependencia de los problemas y soluciones es ahora más intensa, lo cual obliga a generar estrategias de innovación que tengan como referente el dinamismo de los procesos y las relaciones con sentido de la acción pública.

En efecto, las sociedades contemporáneas dan cuenta de espacios organizados, comunicados y participativos en el sentido de nutrir la acción colectiva e interconectada. Desde esta perspectiva, la capacidad instalada de la sociedad es dada por la intervención de organismos que la integran como asociaciones, colegios, empresas, organismos civiles, comunitarios y sociales que dan vida a esferas con autonomía de gestión, reconociendo la existencia de redes e interacciones y formas de coproducción de políticas públicas, las cuales vuelven más interactiva y compleja la relación de la sociedad con los gobiernos y las Administraciones Públicas.

Una forma de corroborar esta situación, es ubicar la conexión necesaria entre las relaciones verticales en las cuales se encuentra la autoridad pública con los poderes que ejerce y las relaciones de horizontalidad dadas por la suma de actores, poderes y formas de organización que tienen un lugar en el espacio de la sociedad. La conjugación exitosa de las relaciones verticales y horizontales es condición para el desenvolvimiento democrático con eficacia, dado que refiere que son parte medular de la organización y el ejercicio del poder.

Una tendencia en la relación de la sociedad con el gobierno y la Administración Pública consiste en que el ejercicio piramidal del poder es disfuncional, en la medida que la pluralidad y la articulación de intereses en la sociedad, el mercado, las organizacionales civiles, así como la integración de redes públicas y privadas, tiene dinámicas de ascenso. Se trata en este caso, de puntualizar la nueva gobernanza (Aguilar, 2018:33), es decir, aquella en la cual los actores no gubernamentales tienen capacidad de autonomía, iniciativa, organización, tecnología, información y recursos para asumir responsabilidades públicas que tienen como objetivo atender problemas, procesarlos y diseñar soluciones para remontar condiciones adversas de vida.

Para el desarrollo de la sociedad, la economía y la tecnología es importante destacar las contribuciones de la inteligencia orientada hacia la innovación social, la contribución de las redes sociales (Graells y Ramilo, 2013) de gobernanza en la modalidad de intervenir, por ejemplo, en la capacidad de implementación, la coordinación y la gestión social, la organización cívica y solidaria, la gestión de las políticas en lo que concierne a la existencia altamente compleja de problemas, los cuales no tienen soluciones únicas, sino que es necesario valorar la inteligencia colectiva para estudiar, analizar y debatir las opciones de política pública más funcionales, que remontan condiciones adversas de vida con base en una mayor relación interdependiente (Aguilar, 2018:34) entre la sociedad y el gobierno.

De este modo, en las últimas tres décadas prevalece la tendencia que se acredita como el gobierno de la sociedad. La fortaleza del espacio público es fundamental considerarla para dar paso en la valoración de los temas, problemas y soluciones colectivos, a fin de generar valor agregado con la participación y colaboración de las organizaciones de la sociedad, el mercado y las redes sociales. La fortaleza del espacio público, integrada por una diversidad de capacidades productivas, tecnológicas y sociales es medular en la visión que se tiene para procesar las demandas y problemas que derivan en la convivencia de lo colectivo.

Los tiempos del avasallamiento estatal no tienen lugar en horizontes caracterizados por la libertad, la autonomía y la capacidad de autogestión de las redes de organizaciones que, desde la sociedad, tienen la aptitud para elaborar estudios, diagnósticos y propuestas que se pueden embonar con la capacidad instalada de los gobiernos y las Administraciones Públicas. Lo público de la sociedad y lo público del Estado pueden articularse desde una visión constructiva mediante la coproducción de políticas, diseñando de manera conjunta, estrategias orientadas a la acción y la obtención de resultados innovadores. En este caso, es relevante dejar atrás la visión operativa de las políticas públicas, centrando la atención en su carácter innovador para descubrir elementos relevantes para atender y solucionar problemas que deben tratarse no de manera convencional y rutinaria –valor monetario, presupuestal e inercial de las políticas- sino de modo más estratégico, colectivo y corresponsable.

En los gobiernos y las Administraciones Públicas aún prevalecen por lo general, los arquetipos para valorar y definir los problemas públicos con moldes inerciales que suman, restan, multiplican y dividen recursos, perdiendo el referente de que las políticas se relacionan con las condiciones estructurales de vida en la sociedad y por tanto, su análisis, factibilidad e implementación tiene que efectuarse asociando costos, beneficios e impactos que permitan valorar su grado de incidencia en la transformación de situaciones críticas a condiciones más deseables y favorables para rehabilitar la productividad social. En este caso, las asociaciones de

profesionales como los colegios, los centros de investigación, las consultorías, las instituciones de enseñanza superior en los temas de gobierno y Administración Pública, las universidades públicas y privadas han de participar en la discusión de problemas y alternativas de solución para generar ambientes de intercambio, propuestas y recomendaciones que permitan el abordaje de colapsos, tensiones, obsolescencias y vulnerabilidades de la vida asociada para superar las restricciones que limitan el desarrollo individual, colectivo y comunitario.

En este compromiso, es tarea fundamental destacar que la gestión pública no se ciñe al mando y al control en términos clásicos de lo burocrático y lo operativo, sino que fortalece su perfil de negociación y persuasión que es propio de las sociedades abiertas, liberales e interactivas, dado que tienen como banderas el escrutinio, la colaboración y la coproducción de políticas públicas. Es fundamental en este caso, dar paso a una nueva etapa en la cual se transita de la jerarquía hacia las dinámicas de las redes de actores, lo cual indica el desenvolvimiento más productivo de la vida privada y pública en el esquema de la gobernanza cooperativa.

En este caso, el papel tradicional del gobierno y la Administración Pública fincado en la centralidad y la verticalidad de los procesos, tiene que orientarse hacia la esfera de las redes de política pública que son expresión de las redes sociales y productivas que se forman con autonomía, autorregulación y autogobierno, dado que en la sociedad del conocimiento se incentiva el pensar de manera colectiva (Rodríguez-Arana, 2013:41).

En consecuencia, lo público de la sociedad y lo público del gobierno tienen ahora nuevos puentes de comunicación y colaboración, dando paso a sinergias que permiten incidir en la formación y recreación del valor público. En esta postura, tradicional del gobierno y la Administración Pública estructurados en la óptica de centros protagónicos del quehacer colectivo, queda atrás desde el momento en que las relaciones horizontales de poder dan cauce a una multiplicidad de actores, fuerzas, organizaciones y sistemas concretos de acción colectiva, que no sólo ocupan un lugar en el espacio público, sino que tienen capacidades de gestión que es factible aprovechar mediante la agenda de gobierno, las políticas públicas y los programas administrativos, exigiendo que el contenido –programas, servicios, inversiones- de las decisiones de políticas sean coproducidas (Aguilar, 2018:35) tanto por el gobierno como el público ciudadano.

Hay en consecuencia, procesos vivos que acreditan un conjunto de relaciones interdependientes que se caracterizan por articular influencias mutuas, con lo cual la tarea de gobernar se erige en la suma de más complejidad que deriva de tomas de conciencia, interés en los temas de lo público, la voluntad de ser parte activa en la gestión pública, así como contribuir a proporcionar respuestas oportunas a las exigencias de lo público y los diversos públicos de

la sociedad, mediante la mejor generación y distribución de los bienes y servicios colectivos.

La modificación de condiciones en las tareas del gobierno y la Administración Pública tiene como referentes entre otras visiones, la línea de la post nueva gestión pública, la cual tiene diversas modalidades de cómo el papel de las instituciones gubernamentales y administrativas se inscribe en las tendencias de “la ‘pos burocracia’ (Olsen)... “el Estado postweberiano” (Pollit y Bouckaert... “nuevo ‘servicio público” (Denhardt y Denhardt) o “nueva gobernanza” (Osborne). (Emery y Giaque, 2014:29).

El común denominador en este planteamiento es que ni El Estado ni la Administración Pública responden más a tendencias burocráticas, monopólicas y organizacionales crecientemente intervencionistas alejadas de la vida colectiva, sino a la necesidad de replantear el patrón del desempeño que otrora tuvieron en la sociedad industrial. Por tanto, las nuevas condiciones para valorar el desempeño de los gobiernos y las Administraciones Públicas se relaciona más con la orientación y consecución de los resultados, la medición del trabajo gubernamental, la transformación de la gestión pública, el nexo de lo privado con lo público, así como la evaluación de los procesos vinculados a cumplir los objetivos y metas de las políticas públicas, teniendo como eje de la centralidad al ciudadano (Rodríguez-Arana, 2013:24) como corresponde a la visión del Estado de derecho.

No obstante las transformaciones analizadas, el punto estratégico de la función directiva del gobierno para comprender el gobierno del gobierno (Aguilar, 2013), no se aborda, sino que destaca más la visión del rol que deben cumplir en la sociedad y la economía, la importancia de incorporar la sociedad y organizaciones a los procesos institucionales y el rediseño del aparato administrativo para que sea más ágil y adaptativo, enfatizando la importancia de distinguir entre el contenido de la decisión directiva pública y la validez pública de la decisión (Aguilar, 2018:35). En consecuencia, el gobierno del gobierno se convierte en el punto nodal que es necesario abordar para mejorar las tareas de dirección, coordinación, cooperación e implementación desde el ángulo de hacer más eficaz la producción de los resultados gubernamentales.

7. Calidad del proceso de gobernar

Una tendencia acreditada en la sociedad contemporánea en las últimas tres décadas, consiste en destacar el significado de lo que implica el gobierno de la sociedad que se condensa en el esplendor de la gobernanza, pero sin revalorar la importancia de lo que implica el gobierno del gobierno en la visión muy esclarecedora de Aguilar Villanueva “El gobierno de la sociedad

más que el gobierno del gobierno, que es la entrada para poder gobernar bien a la sociedad, ha sido el eje del esfuerzo reformador de los últimos treinta años” (Aguilar, 2013:71.)

En consecuencia, una de la rutas que los gobiernos y las Administraciones Públicas proactivas (Graells y Ramilo, 2013:25) han de valorar de manera estratégica es, sin duda, la que concierne a la calidad del proceso de gobernar, que puntualiza cómo se gobiernan los gobiernos a sí mismos, dando vida al concepto gobernanza pública, entendida como el “proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus específicas y particulares entidades o unidades administrativas, encargadas de las funciones públicas y proveer bienes y servicios públicos a los ciudadanos” (Aguilar, 2013). En efecto, este es punto toral para definir no sólo el rumbo de las instituciones públicas, sino la calidad de las estrategias directivas que se orientan para intervenir vía políticas públicas, en los diferentes ámbitos de la vida colectiva.

La tarea de los gobiernos consiste en fortalecer el timón de la vida estatal para que con su capacidad, se coordine e incentive a la sociedad, con énfasis en la gobernanza corporativa, dado que alude al imperativo de mejorar la conducción, coordinación e implementación de la acción del gobierno, desde el arquetipo de la gobernanza corporativa “La gobernanza corporativa del sector público en general o de entidades administrativas específicas es la fase nueva de cuestiones acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos. La cuestión es importante, puesto que las fallas en que incurran el ejecutivo y los altos funcionarios responsables de dirigir las entidades de la administración pública repercuten en la dirección de la sociedad” (Aguilar, 2013:71). Esto significa que las estrategias que se eligen para convertirlas en acción, tienen que ser producto de un ambiente idóneo, en el cual los responsables de la dirección institucional, así como de la implementación de las políticas, tienen que acreditar conocimiento, habilidad y pericia para conseguir resultados efectivos.

El ambiente idóneo para lograr la calidad del proceso de gobernar, en la óptica de asegurar mejor el gobierno del gobierno, implica al menos destacar dos áreas fundamentales en la funcionalidad de los Estados y que es importante puntualizar: 1) la que corresponde al trabajo de gabinete y 2) la relacionada con el desempeño de las agencias del Estado, encargadas de las tareas administrativas y gubernamentales.

Lo que concierne al trabajo de gabinete implica que la estrategia superior del gobierno y la Administración Pública sean articuladas en términos de unidad, cohesión, cooperación, coordinación y capacidad directiva en lo que concierne a la deliberación, la toma de las decisiones y la interiorización de los valores centrales del propio gobierno. Esto significa que los actores involucrados con el estudio, análisis y propuestas para la acción pública, tienen que ser personalidades que dominan la materia de gobierno, comprometidas con

los planes, políticas y programas que dan sentido a la acción del gobierno.

Para ello es menester procesar, sistematizar, valorar y convertir en estrategias, la suma de datos e información que se han de procesar con métodos, técnicas, modelos y tecnologías para esclarecer las relaciones causales de los problemas y soluciones de carácter público. La pericia técnica implica valorar el contexto, las oportunidades, las restricciones, los recursos y el personal para trabajar con la definición y solución de los problemas y las soluciones. Implica que el análisis de las políticas, las decisiones de las mismas y las acciones a efectuar, tengan no sólo secuencia, sino sentido, justificación, factibilidad y eficacia.

El gabinete es una arena decisional (Dente y Subirats, 2014) en el cual la deliberación a cargo de actores de los asuntos políticos, económicos y sociales se calibra a través del conocimiento fáctico y la capacidad argumentativa, lo cual implica tomar en cuenta la interdependencia de los problemas y las soluciones, los reajustes en la estructura de poder en la sociedad para determinar costos y beneficios, la lógica de ganadores y perdedores con las decisiones y acciones del gobierno, así como la claridad de las ventajas y consecuencias de la acción gubernamental y administrativa.

El gabinete se integra por personalidades que tienen pericia política, que representan a fuerzas activas en la estructura de poder, pero también deben poseer conocimiento técnico y tecnológico para asegurar la dirección del gobierno con recursos oportunos y respuestas eficaces, sin desconocer que en la actualidad hay una explosión de la complejidad decisional (Dente y Subirats, 2014:45), un aumento de la incertidumbre (Dente y Subirats, 2014:47), así como la dinámica que corresponde al gobierno multinivel (Dente y Subirats, 2014:46).

Esta situación alude a que los circuitos que sustentan la funcionalidad del sistema de toma de decisiones tiene que sustentarse en unidades de análisis efectivas, bancos de datos oportunos, estadísticas confiables, registros ágiles, historia codificada sobre el desempeño de la autoridad pública, seguimiento detallado de decisiones y soluciones, datos duros confiables, expedientes con opciones de política pública y programas administrativos, análisis prospectivos, control de daños sociales, políticos, económicos y naturales, valoración de las capacidades de gestión en conjunto y de manera específica por cada dependencia administrativa y gubernamental, grado de innovación de los medios que se aplican para el abordaje de problemas previsible, la efectividad de las rutinas, el tratamiento de factores imprevistos, la eficacia del trabajo de inteligencia, la calidad de la deliberación sobre los asuntos de Estado y los gubernamentales, la coherencia de los argumentos que se convierten en decisiones y opciones de política pública para hacer frente a contextos decisionales que combinan estabilidad (Dente y Subirats, 2014:188) que responde a situaciones de regularidad y cambio turbulento el cual

conjuga elementos imprevisibles y cambio previsible que combina tendencias evolutivas factibles de reconocer.

Por su parte, lo que corresponde al desempeño de las agencias del Estado tiene como columna vertebral la situación que guardan las áreas responsables de la toma de las decisiones, la secuencia de las tareas de cooperación, coordinación, planeación, programación, control, evaluación y propuestas de mejora del desempeño, efectividad de la capacidad de implementación, la calidad regulatoria, la disolución de procesos que apoyan triangulación de trámites para hacer más fluida la simplificación administrativa, incentivar la sensibilidad del personal gubernamental con el trato hacia el público usuario, mejorar la utilidad de los archivos, multiplicar la efectividad de los sistemas de información para el trabajo de las opciones de política pública, cumplir con la vigencia de guías, manuales, lineamientos, reglas de operación, desempeño del trabajo de auditoría, fiscalización, supervisión, inspección y vigilancia en los diferentes subsistemas administrativos, contables, presupuestales, legales y técnicos.

Adicionalmente, atención detallada de cómo se cumple la legalidad en los procesos de operación e implementación de los programas públicos, localización de nudos que frenan la fluidez de las actividades y operaciones en las oficinas administrativas, disolución de los laberintos burocráticos que encarecen los costos de transacción, la efectividad en el trabajo de los expedientes administrativos, valoración de las relaciones interorganizacionales, intergubernamentales e interinstitucionales para lograr compromisos y agendas de trabajo, eficacia del trabajo realizado por los grupos especializados en condiciones de anticipación, crisis, emergencias y contingencias, integración y funcionalidad de equipos de trabajo para efectuar lecturas de las crisis en la sociedad, la economía y la vida social para superar sus escollos, el impulso al trabajo de prospectiva para identificar cómo el futuro está presente en el corto, mediano y largo plazo, evaluación del grado de innovación organizacional, funcional y tecnológica que implica adoptar redes orientadas a la gestión digital, relevancia de los procesos de calidad total, reingeniería de procesos y medición del desempeño, revisión de los tramos de control, desdoblamiento de la jerarquía administrativa, calidad de las multihabilidades en el trabajo de directivo y operativo, formación y reproducción de valor agregado con el trabajo de los servidores públicos.

Es fundamental considerar en el desempeño de los gobiernos y las Administraciones Públicas, el estado que guarda la visión directiva del sector público, entendida como punto nodal para asegurar el desempeño estratégico de esas instituciones, destacando la eficacia de: 1) las reglas de decisión que originan la acción o inacción de las agencias administrativas y gubernamentales ante los problemas públicos; 2) los procedimientos decisionales que generan

el estudio, el análisis y la elección de alternativas para concretar las políticas y los programas; 3) las estructuras de implementación que se desarrollan en la arena de las decisiones; 4) la precisión de las atribuciones sustantivas y adjetivas; 5) la duplicidad de actividades, tareas y responsabilidades en los órganos de mando y ejecución; 6) identificar la calidad de la reglamentación para evitar lentitud, formalismo y rutinas innecesarias; 7) la calidad de los procedimientos de consulta sobre temas de interés para los ciudadanos; 8) la distinción entre objetivos de contenido que estructuran objetivos y metas sustanciales y objetivos de procesos que aluden a cómo cumplir objetivos y metas de política pública; 9) la eficacia de la implementación entendida como capacidad para gobernar con base en lo prometido y lo previsto en las políticas, así como el cumplimiento de objetivos y metas de carácter público; 10) valorar el sentido de las decisiones directivas en las esferas responsables de cumplir objetivos y metas, mejorando la práctica de la coordinación, el control y la rendición de cuentas que combinan eficacia con responsabilidad política.

En consecuencia, la visión tradicional de valorar a la Administración pública por sus atributos racionales *per se*, tiene que modificarse para comprenderla en la lógica de la gobernanza corporativa del sector público, considerando el lugar estratégico que ocupa en la vida pública y en la necesidad de que contribuya al mejoramiento del gobierno con base en un mejor trabajo directivo en los términos siguientes "...el gobierno corporativo público o la gobernanza del sector público representa un problema que no nos hemos planteado o no le hemos otorgado prioridad cognoscitiva, institucional y ejecutiva y que está a la espera de una respuesta tanto cognoscitiva como institucional" (Aguilar, 2013:72).

En la visión del gobierno del gobierno, es fundamental que la propia Administración Pública consiga mejorar sustancialmente la calidad de su "gobierno interno, así como la calidad de sus decisiones directivas, lo cual contribuirá en modo importante a resolver razonablemente bien el asunto del gobierno exterior de la sociedad" (Aguilar, 2013:72). Sin negar que el gobierno es la autoridad constituida que tiene a su cargo el cumplimiento de tareas de interés público, es necesario que las acredite con capacidad técnica, institucional y sentido responsable de lo público.

En este sentido, "Se requieren más atributos que los de la posición de autoridad y que, en el terreno de la eficacia directiva, suelen ser atributos técnicos (tales como información, análisis, gerencia, cálculo) y atributos éticos de credibilidad y fiabilidad política, que prescriben que las decisiones del poder público persigan lealmente el interés y el beneficio público y no sean motivadas por ventajas personales, beneficios para sus clientelas, rentabilidad electoral o aniquilamiento de sus rivales políticos" (Aguilar, 2013:78).

Esto implica que el desempeño de los gobiernos y las Administraciones Públicas tienen que dar un giro sustancial al modo en que cumplen sus responsabilidades, para adoptar el enfoque de la "...gobernanza corporativa del sector público, entendida como el proceso mediante el cual el gobierno gobierna sus específicas y particulares entidades o unidades administrativas encargadas de realizar específicas funciones públicas y de proveer específicos bienes y servicios públicos a los ciudadanos y que normalmente están a cargo de los altos ejecutivos administrativos del gobierno como ministros, secretarios, directores generales" (Aguilar, 2013:104). No menos importante a considerar en los ámbitos, temas y políticas vinculadas con los procesos directivos "...se enfoca a examinar los criterios, las normas, los procedimientos y las prácticas que se siguen a lo largo del proceso de decisión y las relaciones que los dirigentes establecen con los actores que toman parte (o deberían tomar parte) en la elaboración de la decisión o en su ejecución" (Aguilar, 2013:90)

8. Conclusión

La vida de los gobiernos y las Administraciones Públicas contemporáneas no se caracteriza por la vigencia de relaciones centralizadas, jerarquizadas y monopólicas imperturbables. En la visión de una nueva gobernanza, replantean su tamaño, actividad y sentido de responsabilidad para dar paso a redes de colaboración e interdependencia que suman asociaciones, alianzas, consejos y redes que corroboran que las decisiones y acciones públicas ocupan un lugar central en la dirección y orientación de las políticas, los programas y las estrategias que son objeto de coproducción social.

En este sentido, la eficacia de los gobiernos y las Administraciones Públicas no estriba en su tamaño, intervención y ampliación de sus potestades burocráticas en la sociedad y la economía, sino que tienen como foco central, la calidad del proceso de gobernar, así como la dirección de sus decisiones en el universo productivo y social. La calidad del proceso de gobierno destaca que el desempeño institucional tiene como piedra de toque la concreción del gobierno del gobierno.

Cuidar, mejorar y desarrollar los ámbitos del gobierno del gobierno, da lugar a que los Estados y las Administraciones Públicas tengan que trascender su visión interior, para dar paso a una toma de conciencia que destaca que el gobierno del gobierno es punto medular para producir nuevas capacidades de gestión a partir de reforzar la atención y el interés en el contenido de las decisiones directivas públicas. Éstas exigen que la inteligencia de los gobiernos se nutren cuando cuidan que los elementos técnicos, tecnológicos, heurísticos y de gestión se traduzcan

en respuestas de política pública factibles en lo político y creíbles por su justificación y legitimidad.

El gobierno del gobierno es una veta que abre la posibilidad de mejorar la comprensión analítica de la Administración pública contemporánea, dado que permite ubicarla en los contextos estructurales que son determinantes para identificar su contribución a la tarea de gobernar. Esta es una arista insuficientemente analizada y limita en consecuencia, la óptica para analizarla en relación al Estado, así como de los desafíos que enfrenta en la vida pública contemporánea.

El gobierno del gobierno es inexplicable sin referencia a la Administración pública, motivo por el cual, sería una institución vacía en su relación con la sociedad, porque no habría referentes fácticos ni institucionales para aludir a su comportamiento y resultados obtenidos.

En cambio, desde el momento que la Administración pública es referida a los procesos del gobierno se amplía el horizonte para comprender y analizar mejor el desempeño de los Estados en una visión de cambio y transformación que obliga a revisar los sistemas directivos y operativos para garantizar la dirección del Estado, así como la capacidad que deben acreditar en materia de coordinación e implementación de políticas públicas.

La Administración pública, en consecuencia, no es únicamente un conjunto de pautas y procesos orientados al logro de la eficiencia como fue entendida en la sociedad industrial, sino que es una organización dotada de capacidades, recursos, tecnología, información, decisiones y acciones que se orientan a mejorar la capacidad de gobierno en la vida de los Estados, considerando la pluralidad y diversidad de la vida democrática, con énfasis en que los procesos directivos y operativos que la sustentan, deben tener importancia creciente para dotar al Estado de mejores condiciones de vida con el aprovechamiento de los procesos de gestión institucional.

Su relevancia deja atrás las visiones que la confinan a su mundo interior, sin valorar que aporta estrategias de gobierno para hacer posible que los Estados sean más efectivos ante los problemas de la sociedad, la vida ciudadana, la acción de los mercados, el manejo del conflicto, el procesamiento de las demandas sociales, el desempeño de la economía de mercado y el imperativo de que la vida contemporánea tenga mejores rendimientos sociales y públicos.

9. Fuentes de información

Aguilar Villanueva, F. Luis (2006), *Gobernanza y gestión pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva F. Luis (2013), *El gobierno del gobierno*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Aguilar Villanueva, F. Luis (2018), “La nueva gobernanza pública” en *Tendencias del gobierno y la administración pública*, México: Instituto de Investigaciones en Políticas Públicas/ Universidad de Guadalajara.

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa (2018), *La trascendencia del Estado y la Administración pública en la esfera social y política*, México: Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla.

Balandier, George (1988), *El desorden, la teoría del caos y las ciencias sociales. Elogio de la fecundidad del movimiento*, Barcelona: España.

Bauman, Zygmunt (2011), *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, México: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica.

Barzelay, Michael (2003), *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.

Dente Bruno y Joan Subirats (2014), *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*, Barcelona: España, Editorial Ariel.

Emery, I. D.Giuaque (2014), “El universo híbrido de la administración pública en el siglo XXI” en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

Graells I Jordi y Metuxu Ramilo Araujo (2013), *Ciudadanía y administraciones en red*, Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Krugman, Paul (2012), *Detengamos la crisis*, Barcelona, España: Editorial Crítica.

Mariñez Navarro, Freddy y Rafael Valenzuela Mendoza (2013), *Gobierno abierto. ¿Más innovaciones?, ¿Más gobierno?, ¿Más sociedad? ¿En qué consiste? Propuestas para los gobiernos locales*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Pardo López, María del Carmen (2016), *Una introducción a la Administración Pública*, México: El Colegio de México.

Popper r. Karl (1999), *La miseria del historicismo*, Madrid, España: Editorial Alianza Taurus.

Ramió, Carlos (2017), *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política, mercado y sociedad de la innovación*, Madrid: Editorial Tecnos.

Rodríguez-Arana, Jaime (2013), *El derecho a una buena Administración para todos*, Madrid, España: Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, Joan (2012), “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas?. Explorando nuevos caminos de respuesta” en *Revista Reforma y democracia*, Caracas, Venezuela, núm.54.

Stiglitz, Joseph y Greenwald c. Bruce (2015), *La creación de la sociedad del aprendizaje*, México: Ediciones Culturales Paidós.

Wieviorka, Michel (2009), “Pensar globalmente” en *Pensar la globalización, la democracia y la diversidad*, Judit Bokser Liwerant, Juan Felipe del Pozo Block y Gilda Waldman Mitnick, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Weber, Max (1973), *El político y el científico*, Madrid: Alianza Editorial.



ENCrucijada
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

32° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2019

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogada General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago Jiménez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dr. Roberto Peña Guerrero.

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Adán Arenas Becerril

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
Mtro. César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCrucijada REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 10, No.32, mayo-abril 2019, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 10 de mayo de 2019.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación