

El gobierno como proceso de conducción: su estudio y herramientas

Luis Humberto Fernández Fuentes



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

EL GOBIERNO COMO PROCESO DE CONDUCCIÓN: SU ESTUDIO Y HERRAMIENTAS

LUIS HUMBERTO FERNÁNDEZ FUENTES



Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

El gobierno como proceso de conducción: su estudio y herramientas

© **Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.**

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, México

ISBN: 978-607-8087-28-0



Sitio web: www.iapem.mx



Facebook: [iapemAC](https://www.facebook.com/lapemAC)



Twitter: [@iapem](https://twitter.com/iapem)

Diseño Editorial y Portada: Edgar Adrián Rodríguez Cuevas

Toluca de Lerdo, Estado de México
Impreso en México

Índice

Agradecimientos	9
Presentación	11
Introducción	17
1. El problema de la conducción del gobierno	19
1.1. Problemas del gobernante	21
1.2. Gobierno y conducción hacen la diferencia	26
2. El estudio del gobierno	29
2.1. Conceptos sobre gobierno	33
2.2. Las ciencias sociales y el estudio del gobierno	36
2.3. Conceptos vinculados al gobierno: gobernanza y gobernabilidad	40
2.4. Cómo se enseña el gobierno	47
2.5. Gobierno como conducción	57
2.5.1. El arte de gobernar	60
2.5.2. Elementos para considerar una conducción positiva	60
2.6. El Gobierno como objeto de estudio	61
3. Elementos básicos para un modelo de conducción de gobierno	67
3.1. Entender la realidad	71
3.2. Definición del rumbo de gobierno	73
3.2.1. El legado	74
3.2.2. La prospectiva	75
3.2.3. Definir la línea de flotación del gobierno	79
3.2.4. Las acciones de mayor impacto posible	80
3.3. El inicio del gobierno	81
3.3.1. Plan de 90 días	83
3.3.2. Agenda de trabajo	85
3.3.3. Integración del equipo de trabajo cercano y del gabinete de gobierno	86

3.4.	Acuerdos para gobernar y la construcción de una correlación de fuerzas favorable	89
3.5.	Agenda de gobierno y proyectos estratégicos	90
3.6.	Ejecución y alineación de objetivos	92
3.7.	Comunicación política	94
3.8.	Vivir en la crisis	100
3.9.	Liderazgo político	103
	Conclusiones	107
	Fuentes	115

A Angélica, única, todo y siempre;
Luisito, esperanza y reto.
A mamá, origen y gran formadora.

Agradecimientos

El camino por el servicio público y la lucha por hacer que México funcione son largos y sinuosos, pero también me han permitido conocer y fraternizar con algunos de los espíritus más nobles y de las mentes más brillantes. Ellos restituyen la esperanza en que poder cambiar este país es posible. Me refiero, en particular, a Manuel Camacho Solís, a quien siempre agradeceré su paciencia y disposición para compartir su invaluable experiencia, talento y auténtico patriotismo.

Entre con quienes compartimos el camino, atesoro entre lo más preciado, la amistad de Josué Ramos, Miguel Ángel Jiménez, Gustavo Casillas, Héctor Díaz Santana, Miriam Handam, Francisco Acuña, Enrique Chimeyo e Israel Salas, cariños templados por los años y la confianza.

Este texto no hubiera sido posible sin el invaluable apoyo y compromiso de Rosario Sánchez. Del mismo modo, agradezco la lectura detallada, así como los comentarios de los Doctores Mijael Altamirano y Héctor Díaz Santana.

Agradezco particularmente la guía de la Dra. Guillermina Baena y del Mtro. Sergio Montero, quienes con su acompañamiento me dieron claridad y método para abordar el tema.

Presentación

La obra del Dr. Luis Humberto Fernández Fuentes, que presenta el Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C. (IAPEM), constituye una oportunidad para reflexionar en dos temas intrínsecamente vinculados, dos caras de una misma moneda: gobierno y administración pública.

En esta obra es claro que el estudio de la Ciencia Política está mezclado íntimamente con la investigación académica. En cierta manera contiene elementos de otras materias tales como: Historia, Filosofía, Economía, Sociología y Derecho, además de ser estudiada en lo individual en muchas universidades del mundo.

Marcadamente, el auge del estudio de la Ciencia Política es mayor en países desarrollados, más que en naciones en desarrollo como México. Crisis políticas recientes, como la de Bélgica o la de España, evidencian, que puede parecer que no haya gobierno, mientras la administración pública, con su marco jurídico, permite que una nación continúe su marcha.

El Dr. Fernández nos vuelve a trasladar conceptos e ideas de un gran politólogo: Karl Deutsch, para explicar cómo el gobierno y su conducción, hacen la diferencia entre el rumbo y los resultados.

En el primer capítulo, "El estudio del gobierno", transita para mostrarnos cómo la idea de hacer de la política una materia de estudio universitario es, para la mayoría, algo nuevo, poco comprendido, y aún no justificado convincentemente. Porque es reciente la incorporación del estudio de la Política como una disciplina académica, diferente en su interrelación disciplinaria, es decir, separándola del estudio de otras materias. Principalmente, porque en la práctica cotidiana, el conocimiento más aceptado es que la Política es una actividad de todos y no de especialistas. Lo cierto es que todos podemos practicar la Política, hacer Política, pero no todos la estudiamos y menos con carácter científico. Eso sí, todos opinamos de la Política, aunque sea de manera empírica, coyuntural, circunstancial y la mayoría de las veces con futurismo, pero sin prospectiva.



En el Capítulo 2 (numeral 2.4), para dar una explicación de cómo se enseña el gobierno; hace un repaso acerca de los profesionales de otras disciplinas que permanecen en la tradición práctica, de dar mayor importancia a los asuntos empíricos sobre los principios abstractos, por lo que han preferido ocuparse más de la práctica que de la Ciencia Política aplicada, y menos dedicar tiempo a la investigación de las definiciones, los conceptos, las categorías y sus métodos. Esto es evidente en la lectura de este texto que nos muestra similitudes, diferencias y carencias en los planes de estudio de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, así como de otras parecidas y posgrados en esta disciplina. Sus observaciones serían más contundentes aun si entramos al contenido de las materias de cada plan de estudios y a la bibliografía utilizada.

La obra contiene una serie de cuadros-síntesis que es una aportación relevante, en los cuales se muestran comparativamente los conceptos de Gobernanza y Gobernabilidad que han puesto de moda instituciones internacionales muy influyentes como el Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), pero que no son tan modernos, como lo ha mostrado la Dra. Diana Vicher García en su obra (*El Laberinto de "governance". La gobernanza de los antiguos y la de los modernos*, Edición IAPEM, 2014). Y otros cuadros de similar elaboración, que constituyen una aportación del autor.

De su lectura, nos vuelve, sin decirlo claramente, a colocar en la dicotomía tan controvertida entre Política y Administración, que en mi opinión ha sido superada, como lo muestra la Dra. Rosamund Thomas (*The British Philosophy of Administration*) y el Dr. Omar Guerrero en varios de sus prestigiosos libros.

En el Capítulo 2 (numeral 2.5.1) "El arte de gobernar", nos puede llevar hasta la antigüedad hindú, o la cultura griega, desde luego para hacernos recordar la necesidad de estudiar más la formación del Imperio Romano: "*Cursus Honorum*".

Además, nos deja clara crítica al enfoque y toma de decisiones de corto plazo que lamentablemente caracteriza al momento que vivimos ¿o sobrevivimos? porque muestra la metodología prospectiva que mejoraría mucho la práctica del gobierno, como conducción de una nación y que aún no se incluye en planes de estudio de nuestra disciplina.



En sus conclusiones deja variadas líneas para continuar con el estudio del gobierno, principalmente utilizando las técnicas de comparar sistemas de gobierno, otra de las materias que se han dejado atrás.

Como politólogos y administradores públicos, nuestro objetivo es mostrar cómo se han desarrollado las ideas políticas y cómo han influido en la acción política, en la conducción del gobierno. Por ello debemos aprender, entre otras materias: Historia del Pensamiento Político. Sería imposible entender la Política sin un buen conocimiento de la Historia. Si no conseguimos identificar los factores significativos de los acontecimientos y los interpretamos, se tendrá un conocimiento incompleto, parcial y por ello poco útil.

Condición similar resulta el estudio de las leyes, la Justicia y el Derecho. Sería imposible entender el funcionamiento de un gobierno sin el conocimiento de su Constitución y su marco legal, sería absolutamente imposible comprender a la Ciencia Política sin el conocimiento de las disposiciones legales de su administración pública. Y sin embargo, no es todo lo necesario para su estudio.

Ahora podemos preguntar a sociólogos, antropólogos y psicólogos: ¿es un trabajo extra para su disciplina el estudio de las leyes, en tanto que, por su base de estudio, un politólogo puede ser también un buen sociólogo, antropólogo, pero no un buen psicólogo?

Por supuesto, la práctica científica puede centrarse en la Sociología Política, excluyendo otras áreas tradicionales de la Política. Quizá con este conocimiento se llegaría a ser un especialista en este campo; aunque estas exposiciones resulten a veces peligrosas, debido a que no valora del todo la importancia de la historia y de factores constitucionales en la explicación de la Política. Por ello, la Sociología sería una parte del contenido general, como lo es la Antropología del Poder.

El comportamiento político puede ser estudiado separado de otras formas de conducta: una actitud política dentro de las actitudes generales. Para la gran mayoría de los políticos, esto es una pequeña parte de la vida. Es insuficiente que sólo se trate de salvar una pequeña parte de una onda gigante, inexplicable e injustificable. Esta pequeña parte no podría tener todas las piezas que se necesitan para comprender el todo.



Mientras más sociólogos, antropólogos y psicólogos trabajan en el campo de la Política, los politólogos nos esforzamos por hacer más del mismo trabajo. No creo que esto signifique una división en el trabajo final. Teniendo los mismos intereses, esta relación entre Ciencia Política y otras disciplinas se consolida particularmente en el plano de la investigación. Dejemos a otros los principios, ellos plantearán sus propias directrices; dejemos participar a otros de nuestras cosechas y lograr juntos, con el cultivo, un fruto mejor.

Hace tiempo revisé varios libros, que excepto por sus títulos no tenían nada en común, aunque indicaban tener una relación con la Teoría Política. Mostraban que la Ciencia Política, aparentemente, podía ser por ella misma, una disciplina. Sin duda, se puede vivir en el mundo dibujando sus propios límites alrededor de lo que se quiera. En muchas de nuestras universidades se han establecido cátedras de Ciencia Política, con un temario más o menos homogéneo.

Mi paso por las aulas de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y luego de la "London School of Economics and Political Sciences", gracias a profesores muy reconocidos, me mostró el amplio recorrido del contenido de esta materia, usando diversos métodos de estudio de varias disciplinas.

Apoyándonos en la libertad académica, los profesores y mis colegas tenemos diferentes puntos de vista sobre la naturaleza y el significado de nuestra materia. Encontrando méritos en cada una de estas variadas opiniones. Por lo tanto, trato de evitar colocar bajo un código cerrado algún tema, para después enseñarlo como división de la Ciencia Política.

Mi posición personal deberá ser un tema para estudio. Inmerso dentro de un punto de vista tradicionalista, el estudio de la Ciencia Política en el pasado, generalmente se ha centrado en su organización y en sus funciones. En este caso, interesaba más el estudio del proceso político, de la cultura política, de los sistemas y de los patrones del comportamiento. Quizá antes se concentraron en ello porque este nuevo análisis no se había inventado en ese tiempo.

Supongo que estarían en desacuerdo, no solamente por el lenguaje de la moderna Ciencia Política, sino más bien por la línea que frecuentemente separa los grandes temas del conocimiento político. Observarían como



extraños a esos estudiantes de Ciencia Política, cuyo interés en la investigación detallada, es más cómo existe, cómo es, y no con lo que debería ser.

Bien por el Dr. Fernández Fuentes de poner en la tribuna estos temas. Mi reconocimiento y felicitación, así como el ánimo para que continúe con el estudio y la publicación correspondiente.

Mtro. Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente del Consejo Directivo del IAPEM
Toluca de Lerdo, agosto del 2016

Introducción

La mayor urgencia de las naciones, estados, municipios y organizaciones es contar con gobiernos con una orientación clara y capaz de mantener el control político y la dinámica administrativa del país para salvaguardar la buena marcha del Estado. El político se prepara en la lucha por el poder y la burocracia gubernamental, se centra en la gestión pública, sin embargo no consideran al proceso de conducción como eje para la norma y buen gobierno. Por lo que el punto de partida es abordar el hacer del gobierno, teniendo presente el significado de la conducción, las herramientas e insumos que se requieren en la acción pública para, así, dirigir, gestionar y administrar el cauce del Estado en el ámbito de su responsabilidad.

La idea central es que el gobierno, como proceso de conducción sistemático, ha sido poco estudiado y carece de un cuerpo de conocimiento integrado sobre la materia, así como de herramientas metodológicas que faciliten la labor del gobernante para la conducción de su gobierno.

El universo del conocimiento existente ha abordado al gobierno desde varios enfoques. La Ciencia Política estudia al gobierno desde el poder; la Administración Pública se focaliza en los recursos y los bienes de Estado y las Políticas Públicas se ocupan de la gestación, elaboración e implementación de acciones de gobierno con apego a la realidad presente. Sin embargo, ninguna de estas disciplinas o subdisciplinas estudian la conducción como punto medular del gobierno.

Consideremos que la capacidad de gobernar no ha cambiado sustancialmente a través del tiempo. Los regímenes han evolucionado de la mano de la tecnología y de la economía del conocimiento; no obstante, el ejercicio del gobierno, como proceso de conducción, poco ha cambiado por las experiencias acumuladas, no así por la presencia de esquemas de trabajo o metodologías que ordenen sistemáticamente el andar gubernamental. En México la percepción que la sociedad tiene sobre la funcionalidad del gobierno desde ineficiencia y, en algunos casos, con francos retrocesos.



El tema no es nuevo, ni tampoco ajeno a las ciencias sociales, tan es así que en diversos trabajos se ha abordado la urgente necesidad de mejorar el adiestramiento de los gobiernos, debido a la limitada capacidad de conducir el cauce del Estado. Es importante enfatizar que la legitimidad del gobierno no es materia de discusión, se habla más bien de su capacidad y eficacia para resolver problemas de orden público o de su capacidad directiva.

Para abordar este tema, esta obra se ha dividido en tres capítulos. El primer capítulo analiza la gran complejidad de los problemas, conflictos y retos que enfrenta el gobierno para dirigir al Estado.

El segundo capítulo centra el estudio del gobierno en las ciencias sociales y expone uno a uno el contenido de las disciplinas que subyacen dicho contexto, así como también el cauce que ha tenido el gobierno como sujeto de estudio en el entramado académico.

El último capítulo elabora una primera aproximación para construir una herramienta que sirva como una guía básica que ayude a afrontar los retos del gobierno, basándose en la parábola del barco que da origen a la palabra gobierno y cómo se integran diversos elementos metodológicos para que el gobernante haga uso de ellos.

El tema es complejo y debemos reconocer que este texto no lo agota. Es, sin embargo, una provocación para debatir y encontrar fórmulas que mejoren la capacidad del gobernante y, por lo tanto, la calidad del Estado y la vida de los ciudadanos.

1. El problema de la conducción del gobierno

10 Dame, pues, la sabiduría y el entendimiento para que pueda conducir a este pueblo, porque ¿quién podrá gobernar a este gran pueblo?»

11 Yavé dijo a Salomón: «Ya que éste es tu deseo y no has pedido riquezas ni bienes, ni gloria ni la muerte de tus enemigos, ni tampoco has pedido larga vida, sino que me has pedido la sabiduría y el entendimiento para gobernar a mi pueblo, del cual te he hecho rey.

Primer Libro de los Reyes / 1.- Salomón recibe la sabiduría

1.1. Problemas del gobernante

A diario la gente habla del gobierno o del Estado indistintamente, sin identificar su significado y sus implicaciones en la dinámica nacional. Ciudadanos que opinan y se preocupan sobre el rumbo que tienen sus comunidades y las realidades que presentan de cara al gobierno, sin entender el cauce que toman. El gobierno está presente en todo el espectro del Estado (territorio y población) pues no hay actividad humana que no está ligada a las políticas públicas o los poderes públicos sean el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo o Poder Judicial). Todo el destino nacional está vinculado a las acciones de Estado, desde lo más complejo hasta lo más simple: los sistemas productivos, las construcciones de casas habitacionales, los equipos de fútbol, las marchas y plantones, entre otros. Todos en su conjunto están relacionados con el rumbo y decisiones que toma el gobierno.

Los gobernantes viven asfixiados entre la complejidad política y la emergencia cotidiana, muchas veces incapaces de tomar decisiones de largo plazo. Esta falta de perspectiva y la frecuente impotencia de los gobiernos para resolver los problemas presentes, hacen de ellos entes inactivos, intrascendentes, con rumbo equivocado y/o alejados del interés general.¹

¹ Cfr. Dror, Yehezkel, *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*, FCE, México, 1994, p. 45.



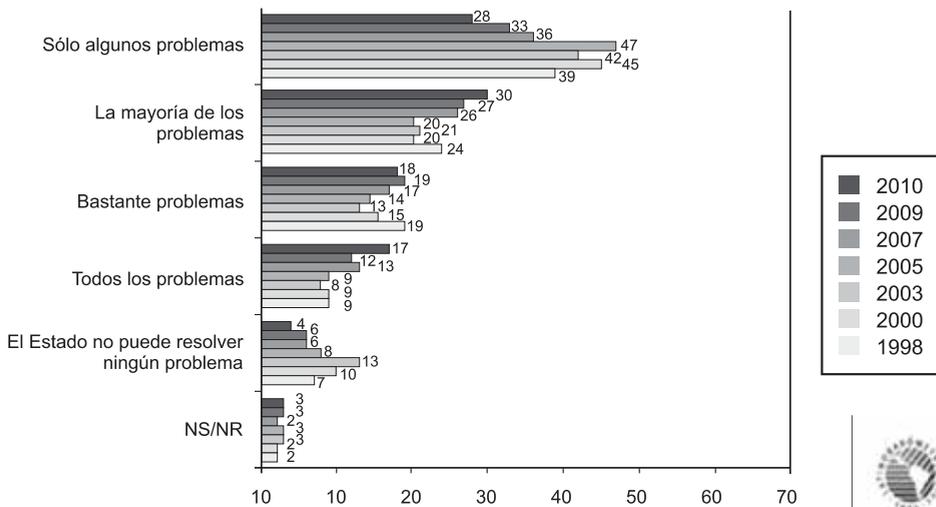
Los problemas que enfrenta el gobernante son ininteligibles y variados. Cada día más complejos, con una mayor relación entre sí y con consecuencias siempre importantes, pero también impredecibles. Hay “sobrecargas de demandas” al Estado, una incapacidad de dar respuesta a todas estas y aumento de los valores democráticos, que conciben al Estado como un ente que tiene que solucionar todos los problemas.

En la siguiente gráfica podemos observar que, de 1998 a 2010, la percepción de la ciudadanía respecto a la capacidad del Estado para resolver “todos los problemas”, se incrementó significativamente.

EL ESTADO PUEDE SOLUCIONAR PROBLEMAS

TOTAL AMÉRICA LATINA 1998-2010

P. Se dice que el Estado puede resolver los problemas de nuestra sociedad porque tiene los medios para ello. ¿Diría usted que el Estado puede resolver todos los problemas, la mayoría de los problemas, bastantes problemas, sólo algunos problemas o el Estado no puede resolver ningún problema?



Sin embargo, el punto de partida para la solución de estos problemas siempre es la responsabilidad, la decisión y la claridad para hacerles frente. De ahí que enfrentarlos siempre ha sido una asignatura compleja no sólo para la construcción de políticas públicas, si no la suficiente capacidad de conducción de aparato del Estado, ha sido una práctica recurrente que los gobernantes se guíen por paradigmas obsoletos, además carecen de suficientes habilidades gubernamentales para hacer frente a los problemas.



Esto hace que la acción de gobernar se encauce en dos sentidos: i) un proceso subjetivo y dominado por consideraciones no técnicas, ni tampoco científicas, ii) un proceso con un enfoque meramente económico que deja fuera la visión de Estado. Ambos casos implican un riesgo de decisiones erróneas, conducción desacertada e incorrecta aplicación de recursos. Estos casos -que serán analizados a detalle en el siguiente capítulo- fortalecen el análisis del gobernante y crean un cuerpo de conocimiento fundamental que agrega valor al sano desarrollo del Estado y sus componentes.

Bajo esta tesis, el problema de gobernar está en definir el rumbo de la nave del Estado, en la capacidad de mantenerlo y hacerlo realidad de manera conveniente para la mayoría de la comunidad. Este problema debe ser abordado desde un enfoque sencillo, útil, pragmático, basado en la acción de gobernar, en la responsabilidad del gobernante que, en lo esencial, como lo expresa Yehezkel Dror, no ha cambiado sustancialmente a través del tiempo.

Los gobernantes han enfrentado problemas en condiciones muy diferentes a lo largo de la historia, pero es sorprendente la similitud entre los problemas y las soluciones. De ahí que Dror (1994) refiera que a pesar de que los principios y los sistemas políticos se han transformado por los múltiples instrumentos impulsados por el propio gobierno y la exigencia social, los cambios no son significativos en las formas del ejercicio público. Para ejemplificarlo, este mismo autor enuncia los casos de Babur, fundador del Imperio Mongol Indio en el siglo XVI; así como el caso de Richard Crossman, quien tomó decisiones de alto nivel en la Gran Bretaña entre los años 60 y 70.

Bajo esta lógica, también es fundamental considerar el concepto de buen gobierno formulado por Stiglitz (1988), Rosen (2002) y lo planteado por instancias internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cuales han sido impulsados en México durante los últimos años y que son conceptos y herramientas útiles para hacer un gobierno más eficaz, eficiente, productivo, honesto y transparente.²

El problema del gobierno no sólo tiene el mandato de corregir las fallas del mercado, sino también hacer políticas públicas como un ejercicio natural. En los momentos de crisis, gobernar bajo el enfoque económico sin una conducción

² Muñoz Gutiérrez, Ramón, *Innovación gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, FCE, México, 2004, p. 36.



política, regularmente acaba haciendo más profundas las contradicciones. Los ejemplos se observan desde la gestión economicista previa a la Revolución Francesa y los manejos de las crisis económicas en México. De igual modo, es posible ver casos exitosos en donde los gobiernos combinaron la capacidad técnica y la innovación económica, como es la recuperación económica de la depresión de 1929 conducida por Roosevelt, periodo en el que Estados Unidos pasó de una severa crisis a la consolidación como potencia.

El manejo que Roosevelt le dio a la crisis fue diferente a lo propuesto por su antecesor, el presidente Hoover (1929-1933), cuya administración fue todo un fracaso, por lo que se requirió de un cambio radical de estrategia, en donde el gobierno asumió la conducción del problema. Este cambio se materializó a través de las medidas adoptadas por Roosevelt, concretamente con el *New Deal* (una política innovadora para reactivar el consumo y la inversión)³ que, después de unos años de su implementación, se tradujo en un incremento del PIB per cápita de Estados Unidos y que culminó en el año de 1944. Es así como en el periodo 1934-1944, Estados Unidos creció a una tasa interanual del 8.33%, lo que significó una duplicación de su PIB per cápita en tan sólo 11 años.⁴

La agenda de buen gobierno, la política económica junto con el liderazgo y la política son elementos necesarios para el ejercicio del poder democrático, pero por sí mismos no dan orientación ni rumbo al gobierno. Si bien estos elementos contribuyen a que un gobierno aspire a ser eficiente, no son suficientes para asegurar hacerlo con rumbo y ambición nacional.

Bajo los supuestos de buen gobierno que maneja el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial (que se miden con base en indicadores de: rendición de cuentas; estabilidad y ausencia de violencia; efectividad de gobierno; reglamentación de calidad; Estado de Derecho y control de la corrupción)⁵ y otros organismos internacionales, Juárez, Lincoln, Bismarck, Pombal, Hamilton, Metternich, Churchill, Adenauer o Revillagigedo

³ <http://www.zonaeconomica.com/crisis-1929>

⁴ D'Albora, Andrés y Thul, Joaquín, *Comparación entre las crisis de 1929 y 2008: caracterización, medidas internacionales y medidas uruguayas, consecuencias*. Premio Academia Nacional de Economía, Universidad ORT, Montevideo, Uruguay, 2009, p. 16.

⁵ The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, *A decade of measuring the quality of governance. Governance Matters 2007, Worldwide Governance Indicators, 1996-2006, Annual Indicators and Underlying Data*, Washington, D.C., 2007, pp.2-3.



no hubieran sido considerados buenos gobernantes desde estos postulados. Además, llama la atención que las potencias emergentes como China o India no son parte de esta agenda y tienen un desempeño como país exitoso. De la misma manera, aquellos países que no han seguido el Consenso de Washington tienen economías más sólidas y competitivas que quienes fueron sus evangelistas.

Los países que adoptaron los principios del Consenso de Washington minimizaron a la política social y tuvieron, según Ocampo, “un pobre desempeño económico y un deterioro distributivo”.⁶ Esta problemática nos lleva a una gran paradoja, mientras el Consenso de Washington fue formulado, en buena parte, para superar el desempleo, sus reformas de liberalización económica han provocado frustrantes resultados.

Se destaca que en países con un crecimiento económico rápido, como el caso de China e India, refiere Ocampo, “no fueron precedidos por fases de liberalización económica extensa, como sí lo fue en América Latina, en donde incluso el crecimiento económico fue mucho más rápido durante el período de industrialización dirigida por el Estado que durante la fase reciente de liberalización económica”.⁷

Estos lineamientos por la naturaleza de donde emanan deben ser importantes para la alta burocracia y la administración del aparato público. Esta visión técnica y manualizada no puede ser el rumbo de los estados nacionales por las experiencias de los distintos países.⁸

En el lado opuesto del problema está la conducción basada en la intuición, las creencias religiosas o valores morales que dictarán sus actos, sin importar las consecuencias de los mismos, lo que Weber llamó “la ética de la convicción”. Según este autor, toda acción éticamente dirigida puede acoplarse a dos máximas cuyos fundamentos difieren entre sí irremediabilmente: i) es posible orientarse de acuerdo con la ética de la convicción y ii) conforme a la ética de la responsabilidad.⁹

⁶ Ocampo, José Antonio, “Más allá del Consenso de Washington”, en *Revista Economía UNAM*, Vol. 3, Núm. 7, México, 2006, p. 8.

⁷ Cfr. *Ibid.*, p. 18.

⁸ Ver conferencia dictada por Stiglitz en Barcelona durante 2004 cuando formuló enunciados sobre el Consenso de Washington en <http://www.iade.org.ar/uploads/c87bbfe5-cdb3-63b7.pdf>.

⁹ Weber, Max, *El político y el científico*, Premia, México, 1980, p. 47.



En el caso de la ética de la convicción el gobernante debe orientar el destino de quien depositó en él su confianza, haciendo a un lado sus prejuicios y trabajando no por lo que se quiere, sino por lo que le conviene al pueblo y al precio que sea posible pagar, sin una bancarrota política, moral o económica. En esta misma tesitura, se formula que la guía es la ética de la responsabilidad, que no es otra cosa que lo planteado por Stiglitz (1998) con el buen gobierno con apego a principios y normas.

Gerardo Laveaga (parafraseando a Weber) menciona que quienes se sitúan en la ética de la responsabilidad son “quienes colocaron la grandeza de su grupo por encima de la salvación de sus almas”.¹⁰ Por ejemplo, Nixon al referirse a Abraham Lincoln señaló “solemos creer que era un gran idealista. Y lo era. Pero también era un hombre fríamente pragmático y un político de pies a cabeza. Su pragmatismo y su habilidad le permitieron conseguir que sus ideales prevalecieran”.¹¹

Tanto Abraham Lincoln como Benito Juárez tenían una sólida preparación y una visión para entender el mundo y cómo afectaba a su país, lo que se tradujo en una visión y un proyecto. Ambos se caracterizaron por su valor y tenacidad, pero sobre todo por la decisión de asumir su responsabilidad para conducir a su nación a un mejor estadio.

1.2. Gobierno y conducción hacen la diferencia

El gobierno y la conducción hacen la diferencia (Deutsch, 1976). En 1800, los pueblos cubano y argentino eran más ricos que el estadounidense, pero Estados Unidos logró cuatro cosas: educó a su gente, construyó una red de transporte, reunió capital e industrializó su sector agrícola y textil.¹² Es decir, tuvo gobiernos que se preocuparon por elevar el nivel de vida de sus ciudadanos, construyeron un Estado fuerte, con instituciones prestigiadas, capaces de resolver sus conflictos y una ambición nacional compartida. En síntesis, se planeó un rumbo y los gobernantes tuvieron la claridad y el talento para llevar a sus naciones a ese estadio.

¹⁰ Laveaga, Gerardo, *Hombres de Gobierno*, Santillana Ediciones Generales, México, 2008, p. 19.

¹¹ *Ibid.*, p. 19.

¹² Enríquez Cabot, Juan, *El reto de México: Tecnología y fronteras en el siglo XXI. Una propuesta radical*, Editorial Planeta, México, 2000, p. 13.



En este tenor, vale la pena destacar que hace 50 años, Taiwán era gobernado por un dictador, con un conflicto con China y una pobreza generalizada. En ese momento cada mexicano producía en promedio, dos veces más que su contraparte en Taiwán. En efecto señala Enriquez Cabot al apuntalar que “ (...) En 1974 después de imponer exámenes estandarizados brutalmente duros para limitar el acceso a las universidades, enfatizar el conocimiento científico, creció la planta industrial, las exportaciones y la competitividad y el taiwanés ganaba dos veces más que un mexicano. Hoy la diferencia es de 4 a 1”.¹³ México se paralizó en un debate político, navegó sin proyecto y hoy no es ni más productivo, ni más democrático.

La historia está llena de más ejemplos: Japón, el Imperio Británico y, a nivel de ciudades, Nueva York o la Ciudad de México. Sin embargo, en todos los casos, la conducción y la capacidad de mantener el rumbo más allá de la política y la mera política económica los han hecho países, regiones y ciudades exitosas.

La definición de asumir la responsabilidad de gobernar no es un privilegio de los próceres nacionales, ni es necesario redefinir el proyecto y el futuro de la comunidad a cada momento, es más bien una obligación primaria para todo gobernante, desde el Presidente de la República hasta el Presidente Municipal. El problema del gobierno y la capacidad de conducción se han hecho más profundos en México ya que se perdió el mecanismo de aprendizaje y formación de políticos con apego a ética pública y la responsabilidad social, y lo que el sistema, la academia y la ciencia ofrecen no lo ha suplido. Este panorama obliga, por un lado, a repensar el problema del gobierno como responsabilidad primaria del gobernante y, por el otro, a construir un cuerpo de conocimiento útil y aplicable a través de herramientas metodológicas y técnicas para cumplir esta función.

Esto sólo se podrá lograr si existe un estudio del gobierno como un proceso de conducción sistemático sobre el cual se puedan construir estas herramientas (Deutsch, 1976 y Weber, 1980). En la medida en que el gobernante tenga herramientas objetivas, prácticas y útiles podrá evitar ser dominado por consideraciones personales o por un enfoque meramente burocrático o económico, y se hablará de políticas de Estados y no de políticas de gobierno.

¹³ *Ibid.*, p. 14.

2. El estudio del gobierno

Aunque por la naturaleza envidiosa de los hombres la tarea de buscar nuevos métodos y recursos haya sido tan peligrosa como buscar aguas y tierras ignotas...

**Nicolás Maquiavelo,
Las Décadas de Tito Livio.**

A lo largo de la historia se han escrito tratados y libros de consejos para el gobernante, obras destacadas que van desde la apología moral de *La Moralia* de Plutarco, al cinismo criminal de *El Príncipe*; desde la densidad conceptual de los *Escritos Políticos* de Santo Tomás hasta el ligero pragmatismo de *El Político* Azorín; desde la historia, como se refiere en *Las Décadas de Tito Livio* hasta el cientificismo de William Perry. Escrutinios profundos del alma humana y el poder, como *La Biblia* o *Shakespeare*, son lecturas indispensables y en todos los casos son cúspides del pensamiento humano.

La necesidad de apoyar el ejercicio del gobernante ha sido abordada desde los griegos hasta hoy, pero no se ha integrado un cuerpo de conocimiento que pueda ser estudiado de manera sencilla y útil para el gobernante. Para tener acceso a esta sabiduría es necesario contar con una amplísima cultura y un hábito de lectura que, en los tiempos del *internet* y *tarjetas ejecutivas*, es cada día más escaso.

El gobierno ha sido estudiado a profundidad desde diversas disciplinas (sociología, ciencias políticas, economía, psicología, derecho, entre otras), en varios conceptos y enfoques (institucional, elección racional, grupos de poder), pero articular un cuerpo de conocimiento útil para el gobernante es una agenda pendiente. La precisión es prudente, mucho de lo que se enseña y estudia está enfocado en la capacitación de las altas burocracias, con una naturaleza de conocimiento diferente a la del gobernante.

El volumen de conocimientos, teorías y disciplinas que parecen ser necesarios para gobernar es tan grande y tan confuso que en el ejercicio cotidiano resulta complicado aplicarlo.



Los textos para el apoyo de la labor del gobernante se han centrado en dos vertientes: i) la técnica científica y ii) la condición humana. *La Aritmética Política* de William Perry (Tomado en Ball, 2010) -que, al igual que en las leyes de Newton, recurría a los números de los cuales extraía evidencias para entender, medir y cuantificar el comportamiento- argumentaba que los dirigentes de una nación podrían definir principios de gobierno verificables¹⁴ como lo impulsado actualmente por las instancias internacionales (Foro de Davos, OCDE, BM, FMI, entre otros) para hablar de competitividad, calidad y buen gobierno.

Por el otro lado, en las obras *El Príncipe* o en *Las Décadas*, Nicolás Maquiavelo abordó al gobierno con base en una meditación profunda, rigurosa pero apasionada y con objetividad histórica. Estas obras también son obras militantes; desde la profundidad de la psicología del poder y la condición humana tienen el propósito explícito de una utilidad práctica.

A partir de esta aproximación, según Santos y Santos (2008) Furió, Bartolomé y Baltazar se cuestionaron sobre si el arte de gobernar podía ser enseñado y, en consecuencia, si "gran parte de la literatura realista del barroco español admite que la política y el arte de gobernar descansa sobre la base de reglas capaces de ser aprendidas por medio de la experiencia de las lecciones de la historia que nos enseñan".¹⁵ La historia es el camino elegido para salvar la distancia entre la ciencia y la experiencia.

El punto es cómo se integran estos enfoques necesarios en un cuerpo de conocimiento orientado a apoyar la conducción y la labor de gobierno. Para construir este cuerpo de conocimiento es fundamental aclarar conceptos, disciplinas, ver su relación con el gobierno como conducción y la acción del gobernante. De ahí que sea necesario dar cuenta sobre los siguientes enunciados:

- a) Conceptos sobre el gobierno.
- b) Disciplinas que estudian el gobierno.
- c) Cómo se enseña y estudia el gobierno.
- d) Conceptos relacionados con el gobierno.

¹⁴ Ball, Philip, *Masa Crítica. Cambio, caos y complejidad*, FCE, México, 2010, p. 11.

¹⁵ Santos Hernán, José Andrés y Santos López, Modesto, *El arte de gobernar: Antología de textos filosóficos-políticos*, Anthropos Editorial / UAM Cuajimalpa, México, 2008, p. XI.



El estudio de estos conceptos permitirá demostrar que el gobierno como conducción todavía no es un objeto de estudio como cuerpo integrado de conocimiento.

2.1. Conceptos sobre el gobierno

El concepto del gobierno es tan amplio como fundamental, si bien la RAE lo define con claridad como acción y efecto de gobernar, en donde gobernar es dirigir, guiar o mandar una colectividad. La palabra gobierno *per se* encierra una conjunción de elementos conceptuales diversos, una multiplicidad de enfoques y una variedad de métodos. No obstante, en las ciencias sociales se han generado una gran cantidad de conceptos sobre la misma palabra, lo que obliga a su discernimiento y claridad para evitar confusiones.

- i. Gobierno como elemento del Estado. Es uno de los usos más comunes que, según Kelsen (1973), Jellinek (1958) y Dallas (2006) parte de la premisa de concebir al Estado como una unidad o un todo que se construye sobre un territorio (material), una población (sustancial) y un gobierno (formal).¹⁶ Esta concepción de gobierno como un elemento que integra al Estado también ha sido estudiada por tratadistas nacionales.

El estudio del gobierno bajo este enfoque es regularmente tratado por la Ciencia Política, la cual considera que el gobierno se desprende de una de las principales categorías del análisis político: el Estado, definido no sólo como aparato de gobierno, sino como el conjunto de actividades, prácticas y teóricas a través de las cuales la clase dominante no sólo mantiene y justifica su dominio, sino que logra obtener el consenso activo de los gobernados.¹⁷

- ii. Gobierno como ente jurídico. Otro uso frecuente es el *gobierno* como persona jurídica sobre la cual actúa el Estado, es decir, como persona de derecho público. Este enfoque alude a la capacidad para tener derechos y asumir obligaciones. En este sentido, la personalidad jurídica del Estado (como persona colectiva) nace única y exclusivamente cuando el orden legal ha determinado el correspondiente reconocimiento.

¹⁶ Dalla Vía, Alberto Ricardo, "Consideraciones de la Teoría General del Estado" de Georg Jellinek, en *Revista Cuestiones Constitucionales*, enero-junio, número 014, UNAM, México, 2006, p. 341.

¹⁷ Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Juan Pablos Editores, México, 1975, pp. 107-108.



Esta concepción es, por definición, de carácter jurídico y el gobierno sólo puede provenir de un orden legal creado por el Estado, mediante el establecimiento de las bases sobre las cuales se desarrollará su actuación y la de su población. Uno de los autores más representativos de este enfoque es Hans Kelsen (1973), cuya teoría jurídica identificaba al Estado con la totalidad del orden jurídico.¹⁸

- iii. Gobierno como ejercicio del poder. Éste se define como el grupo de personas que determinan la orientación política de una sociedad y las decisiones de lo público, mientras que como expresión orgánica éste puede ser entendido como una serie de órganos a los que institucionalmente se les está confiando el ejercicio del poder.¹⁹

La relación política-gobierno se puede explicar a partir del “proceso político” entendido como la producción, la distribución y el ejercicio del poder. En este proceso, el gobierno representa el núcleo en el cual se lleva a cabo una particular concentración del poder. Por lo que “la política puede interpretarse como la dimensión «vertical» de la organización social, el gobierno aparece por antonomasia como su «vértice»”.²⁰

De ese modo, expone Castelazo, el gobierno como detentor del poder se encarga de hacer y actualizar leyes (Poder Legislativo), ejecutar sus ordenamientos (Poder Ejecutivo), e interpretar la norma para la aplicación de la justicia (Poder Judicial).²¹ Se habla de un gobierno constitucional que implica una distinción de poderes que se traduce en la distribución de los mismos y se encuadra en un sistema de controles y de equilibrios.

- iv. Gobierno como régimen. Según Arteaga (1998) desde el ámbito del Derecho constitucional se reconoce la existencia de diferentes formas de Estado, pero también de formas de gobierno, que pueden entenderse como “el complejo de instrumentos que se articulan para conseguir finalidades estatales y, por tanto, los elementos que miran

¹⁸ Dalla Vía, Alberto Ricardo, *op. cit.*, p. 335.

¹⁹ Levi, Lucio, “Gobierno”, en Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2002, p. 710.

²⁰ Cotta, Mauricio, “Los gobiernos”, en Bartolini, S. et al., *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988, p. 312.

²¹ Castelazo, José R., *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007, p. 20.



la titularidad y el ejercicio de las funciones soberanas atribuidas a los órganos constitucionales”.²²

Las concepciones de gobierno, desde estos dos enfoques, varían significativamente. Al respecto, este mismo autor menciona que tanto la doctrina política como la ciencia constitucional difieren sobre qué debe entenderse por forma de gobierno.²³

- v. Gobierno como organización. Otra de las formas de concebir al *gobierno* es considerarlo como “una organización que representa al Estado para el cumplimiento de sus objetivos y metas”.²⁴ Su función es compleja y, como lo señala José Castelazo, a grandes rasgos significa “la organización del dominio en una sociedad”.²⁵

Así se construye el estudio sobre gobierno, aunque hay que admitir que la literatura es vasta y compleja por el enfoque donde se desarrolla y la teoría que ayuda a su tratamiento.

- vi. Desde el ámbito de la Administración Pública el gobierno puede estudiarse desde la aplicación de los recursos. Bajo este supuesto, Omar Guerrero menciona que el gobierno tiene un proceso de política y un proceso administrativo. Este último consiste en el uso del poder y voluntad social por el personal adecuado y los métodos convenientes, para proveer los servicios públicos y forzar el cumplimiento de las responsabilidades hacia la colectividad.²⁶

- vii. Gobierno corporativo. Es otro enfoque bajo el cual se ha concebido al gobierno, sobre todo en los últimos años. Según Danel, es el conjunto de principios que norman la integración y funcionamiento de los órganos de la empresa.²⁷ O como lo plantean Wigodski y Zúñiga quienes señalan

²² Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press Harla-México, S.A. de C.V., México, 1998, p.102.

²³ *Ibid.*, p. 103.

²⁴ Castelazo, *op. cit.*, p. 19.

²⁵ *Ibid.*, p. 20.

²⁶ Cfr. Guerrero Orozco, Omar, *Léxico de la Administración Pública. Conceptos básicos*, FCPyS UNAM, Núm. 8, México, 2006, p. 16.

²⁷ Danel, R., “Concepto de gobierno corporativo”, en *El gobierno corporativo en México*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 2003, p. 11.



que esta característica de gobierno es un sistema mediante el cual las empresas son dirigidas y controladas para contribuir a la efectividad y rendimiento de la organización.²⁸

De acuerdo a los principios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre gobierno corporativo, entre las principales áreas se encuentra la de “responsabilidades del consejo de administración” que es el marco para que la empresa sea dirigida estratégicamente, para un control eficaz de la administración por parte del consejo de administración.²⁹

2.2. Las ciencias sociales y el estudio del gobierno

El estudio sobre el gobierno se ha abordado desde diferentes disciplinas como la Ciencia Política, la Administración Pública, el Derecho, la Economía y la Sociología -incluso desde la perspectiva de las políticas públicas- cuyo tratamiento dado al gobierno deriva principalmente del objeto de estudio de cada una de ellas.

De ahí la oportunidad de repasar las aportaciones que se han hecho sobre gobierno, pero que ninguna de éstas se ha centrado en su estudio como proceso de conducción como lo señala Deutsch (1976).

En la Ciencia Política se puede hablar -por mencionar dos autores- de Aristóteles y Maquiavelo, quienes realizaron aportaciones importantes en las que el gobierno fue un elemento a considerar. Aristóteles en su obra *La política* sostuvo que “no hay una única forma de gobierno, porque ésta depende estrechamente de las características del pueblo y ciudad a gobernar”.³⁰ Mientras que Maquiavelo consideró el Estado y lo político como arena de la acción humana, resaltando las virtudes que el príncipe debería tener en su tarea de gobierno.

Lo anterior conduce a considerar que el “poder político” es parte del objeto de estudio de la Ciencia Política. Al respecto, Gustavo Ernesto Emmerich destaca

²⁸ Wigodski, T y F. Zúñiga, *Gobierno Corporativo en Chile después de la Ley de OPAS*, Departamento de Ingeniería Industrial 2001, p. 3.

²⁹ OCDE, “Resumen de los principios de la OCDE para el gobierno corporativo”, en *Revista E-Journal*, UNAM- Facultad de Contaduría y Administración, México, 2003, p. 171.

³⁰ Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor, “¿Qué es la Ciencia Política?”, en *Tratado de Ciencia Política*, Ed. Anthropos / UAM Iztapalapa, México, 2007, p. 19.



que esta disciplina se ocupa de todo tipo de fenómenos sociales (relaciones, estructuras, instituciones) en la medida en que influyan sobre el poder político, el cual se entiende como aquél que se ejerce sobre una sociedad, por personas autorizadas, disponiendo de un aparato coactivo (el Estado) en caso de desobediencia.³¹

La Ciencia Política, como lo define la Lista Tipo³² establecida en París, en 1949, a petición de la Unesco, y que sigue siendo la guía para la elaboración de programas académicos, si bien explica la mayoría de los fenómenos políticos, no estudia el gobierno -como proceso de conducción- como uno de sus temas ejes y tampoco tiene en su foco generar herramientas para el gobernante.

La Economía estudia el comportamiento económico de agentes individuales; como la producción, intercambio, distribución y consumo de bienes y servicios, entendidos como medios de necesidad humana y resultado individual o colectivo de la sociedad.³³

En la Economía se estudia al gobierno desde su papel determinante para la generación de la riqueza.³⁴ No hay posibilidad de un sano desarrollo de nación sin una dirección adecuada de la economía, pero esta disciplina no genera los elementos para su conducción.

La Sociología -por su parte- estudia los grupos y sociedades en los que la gente vive, cómo son creadas y mantenidas o cambiadas las estructuras sociales y las culturas y cómo enfrentan el comportamiento.³⁵ Se enfoca a las relaciones o bien las correlaciones existentes entre fenómenos sociales que se incluyen tradicionalmente en esferas diversas, como la política, la religión, la estratificación social, el conocimiento, etcétera.³⁶ Su objeto de estudio también considera las interdependencias entre valores, normas, significados, que constituyen sistemas culturales. Bajo esta lógica, la Sociología entiende al gobierno como parte de un sistema social resultado de las relaciones de interdependencia que se dan entre los individuos que lo constituyen. Es decir,

³¹ *Ibid.*, p. 31.

³² Plaza Pública, *Estudio de la Ciencia Política*, marzo 2008.

³³ Samuelson, Paul y Nordhaus, William, *Macroeconomía*, McGraw-Hill, 15.ª edición, 2001.

³⁴ Bannock, Graham, *Diccionario de economía*, Trillas, México, 1990, p. 144.

³⁵ Gelles, Richard J. y Levine, Ann, *Sociología*, McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V., México, 2000, p. 11.

³⁶ Gallino, Luciano, *Diccionario de Sociología*, Siglo XXI, México, 1995, p. 824.



lo que se explica como elemento primario es la acción social del gobierno, la relación de los individuos con él, el hecho social.

Otra disciplina que ha abordado al gobierno desde su objeto de estudio es la Administración Pública. En sus tiempos Woodrow Wilson la definió como “el gobierno en acción”, señalando que está más allá de la esfera propia de la política. Para Frank Goodnow la administración es la función de ejecución; es la totalidad de las autoridades ejecutivas y administrativas. Mientras que Willoughby calificó al trabajo gubernamental como muy complejo y diversificado, razón por la que se hacía necesario la existencia de órganos especializados.³⁷

La Administración Pública también se concibe como una actividad única, especializada, concreta, compleja, con identidad propia y que solamente puede ser desarrollada por el propio Estado. Estas características determinan, por un lado, el desarrollo y mayor complejidad de las organizaciones que hacen al Estado y al gobierno y, por el otro, el desarrollo y aumento de las necesidades económicas, sociales de las comunidades. La Administración Pública se convierte de esta forma en una actividad sustantiva de todo Estado.³⁸

Se aprecia que la Administración Pública, al considerar al gobierno como materia de estudio, lo hace enfatizando las funciones ejecutivas y administrativas que éste realiza. Pese a que ha desarrollado estudios sobre planeación gubernamental, éstos no refieren concretamente a la conducción del gobierno, sino más bien a cuestiones técnico operativas que se explican en el momento en que ponen en tela de juicio la dicotomía política-administración.

Las Políticas Públicas, como parte de la Administración Pública, también se han ocupado por dar cuenta sobre el hacer del gobierno, en el por qué y en el cómo se impulsa las acciones de gobierno.³⁹ Cabe mencionar que las políticas públicas son “las acciones de gobierno, que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los alcanza con eficacia y aun eficiencia”,⁴⁰ en donde el proceso de gestación, formulación, implementación y evaluación

³⁷ Guerrero Orozco, Omar, *Teoría administrativa del Estado*, Oxford University Press México S.A. de C.V., México, 2000, pp. 171-174.

³⁸ Gerpe, Sara y Sanguinetti, María, *Aproximación a la disciplina: Administración Pública*, Cátedra de Dirección de Organizaciones Públicas, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Marzo 2009, p. 7.

³⁹ Parsons, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2007, p.31.

⁴⁰ Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador), *Política pública*, Siglo XXI, México, 2010, p.17.



de las Políticas Públicas se da una vez que un problema público forma parte de la agenda de gobierno.

El enfoque de política pública como método para gobernar cobra relevancia en un contexto en donde el gobierno enfrenta una gran limitante: la escasez de recursos públicos. Es así como el papel que el gobierno asume en la arena de las políticas públicas refiere, en gran medida, a cuestiones de gestión pública. Una vez más el proceso de conducción no es analizado como tal, a pesar de que este enfoque podría verse limitado si no se cuenta con las capacidades de gobernar suficientes para hacer frente a la gran cantidad de problemas públicos complejos que diariamente el gobernante recibe por parte de diferentes actores.

Mientras tanto, la ciencia del Derecho estudia el conjunto de normas que regulan la conducta social de los individuos, susceptibles de recibir una sanción política, y que, inspiradas en la idea de justicia, tienden a realizar el orden social.⁴¹ En el seno del Derecho se ha desarrollado la Teoría General del Estado y las bases sobre las cuales funciona la autoridad y el gobierno. En la práctica, el Derecho es la orientación más clara de un gobernante y de las condiciones del comportamiento del ciudadano, por tanto es una parte importante de la ecuación necesaria pero no suficiente para construir un gobierno exitoso.

A pesar de las importantes aportaciones que las ciencias sociales han hecho al considerar al gobierno como parte de sus objetos de estudio, éstas “no han conseguido constituirse en núcleos de saberes orientados al análisis de cómo gobernar. Por lo que la capacidad de gobernar responde más a un planteamiento de ensayo y error que no ha sido suficientemente analizado en lo específico ni en lo general por las ciencias sociales”.⁴²

El tratamiento que las ciencias sociales han hecho sobre la capacidad de gobernar continúa siendo un proceso inacabado, de ahí que se piense que “sigue siendo un capítulo pendiente en el esquema de su desarrollo actual, porque su enfoque descriptivo y explicativo no trasciende su utilidad conceptual y normativa”.⁴³

⁴¹ Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, Porrúa, México, 2002, p.9.

⁴² Cfr. Uvalle Berrones, Ricardo, “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”, en *Revista Convergencia*, UAEMEX, vol. 18, núm. 55, enero-abril, 2011, pp. 44-45.

⁴³ *Ibid.*, p. 46.



A partir de lo anterior y con la intención de estructurar un esquema sobre el tratamiento del gobierno como estudio, se muestra el siguiente cuadro:

Las ciencias sociales y el estudio del gobierno		
Disciplina	Objeto de Estudio	Cómo se estudia al <i>gobierno</i>
Ciencia Política	Formas reales existentes de gobierno y las luchas que en torno a él se libren / Relaciones, estructuras e instituciones que influyen sobre el poder político.	Entramado de instituciones. Poder político.
Economía	Aprovechamiento de los recursos escasos limitados / El comportamiento económico de los agentes económicos / Producción y distribución de bienes y servicios.	Responsable del manejo de los recursos públicos y generador de riqueza.
Sociología	Hechos sociales / La organización, las relaciones y las instituciones sociales como un todo integrado / Correlaciones entre fenómenos sociales.	Parte del sistema social, resultado de las relaciones de interdependencia que se dan entre quienes lo constituyen.
Derecho	Estudio, interpretación, integración y sistematización del orden jurídico.	Ente jurídico, relaciones Estado-Gobernado, integración del Estado.
Administración Pública	Gobierno en acción / Autoridades ejecutivas y administrativas / Planeación estratégica	Acción y ejercicio de la administración y recursos, así como procesos de planeación estratégica.
Políticas Públicas	Acciones gubernamentales dirigidas a resolver un problema público: qué hacer, por qué y cómo.	Gestor público

Fuente: Elaboración propia con base en las definiciones anteriormente presentadas.

2.3. Conceptos vinculados al gobierno: gobernanza y gobernabilidad

El gobierno está vinculado a otros conceptos que es necesario analizar para entender el proceso de conducción de la nave del Estado. La gobernabilidad y la gobernanza son enfoques conceptuales que surgieron como opciones de solución a los problemas de capacidad gubernativa o directiva del gobierno, sin embargo no definen esta responsabilidad. En consecuencia, su revisión es



necesaria para tener claridad sobre lo que es y no es *el gobierno como ente de conducción*.

i) Gobernanza

La participación cada vez más recurrente de diversos actores sociales en la definición y solución de los problemas públicos habla de un nuevo patrón de gobierno en donde pierde vigencia la idea de un Estado monolítico y cobra importancia una nueva relación de corresponsabilidad con actores tanto gubernamentales como no gubernamentales en la tarea de gobierno. Es así como en los últimos años el enfoque de gobernanza ha representado una alternativa de gobierno diferente al esquema jerárquico tradicional. Por tanto, la gobernanza en un contexto como en el que nos encontramos constituye para los gobiernos una nueva forma de encauzar el proceso de gobernar.

El estudio de la *gobernanza* ha sido abordado por diferentes autores (Mayntz, 2005; Rhodes, 2005; Kooiman, 2005), quienes destacan sus bondades como nuevo patrón de gobierno, pero también subrayan sus limitaciones. Renate Mayntz concibe a la gobernanza como un nuevo estilo de gobernar distinto al modelo de control jerárquico, a través de un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y actores no estatales, en redes mixtas público-privadas.⁴⁴

R.A.W. Rhodes coincide con Mayntz al considerar a la *gobernanza como un cambio* en el significado de gobierno o nuevo proceso de gobierno. Entre las distinciones que hace de los usos de gobernanza encontramos a la gobernanza corporativa, que se enfoca al sistema por el que se dirigen y controlan las organizaciones.⁴⁵

El concepto de buena gobernanza ha cobrado relevancia en los últimos años. Se caracteriza porque retoma los lineamientos del Banco Mundial, el cual la concibe como "el ejercicio del poder político para gestionar los asuntos de un país"⁴⁶

⁴⁴ Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto de Administración Pública, 2005, Madrid, p.83.

⁴⁵ Rhodes, R.A., "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno" en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), Instituto de Administración Pública, Madrid, 2005, p. 101-102.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 103.



Rhodes (2005) critica que la gobernanza posea demasiados significados para poder ser útil y, con el objeto de consensuar una definición, destaca algunas características consensuadas: interdependencia entre las organizaciones (las fronteras entre el ámbito público-privado y voluntarias son cambiantes y opacas); interacciones continuas entre los miembros de la red (intercambiar recursos y negociar objetivos compartidos); interacciones tipo-juego (se arraigan por la confianza y se regulan por las reglas del juego negociadas).

En el enfoque de la gobernanza, el Estado se convierte en un conjunto de redes interorganizacionales integradas por sectores gubernamentales y sociales. El reto del gobierno, en el enfoque de conducción, es que cuando hay un gobierno en red no hay un actor soberano que dirija. Por eso, quien gobierna deberá tener las habilidades para buscar nuevas formas de cooperación, mediante negociaciones y acuerdos entre quienes integran la red.

Kooiman (2005) es otro autor que ha estudiado el enfoque de gobernanza. Para él la gobernanza es una propuesta en expansión, cuyas tendencias son la diferenciación y la integración social.⁴⁷ A diferencia de quienes piensan que la gobernanza implica la disminución de los roles de gobierno, Kooiman prefiere hablar de cambios en los roles de gobierno.

A su vez, Luis Aguilar Villanueva describe a la gobernanza como un nuevo modo de gobernar mediante coordinación, diálogo, negociación, acuerdo y compromiso con los actores clave en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios.⁴⁸ La aportación que este autor hace sobre gobernanza es catalogarla como un proceso de dirección, de gobernación de la sociedad que al ser una acción colectiva implica no sólo cooperación sino también eficacia de cooperación.

La factibilidad como opción gubernativa es otra de las críticas al modelo de gobernanza. Al respecto, este mismo autor menciona la posibilidad de dos riesgos, por un lado, el riesgo político-institucional en el sentido de que *gobernar* pierda su naturaleza pública (captura del Estado) y, por el otro, un riesgo político-administrativo en el proceso de coordinación, que se dificultaría por la

⁴⁷ Kooiman, Jan., "Gobernar en gobernanza", en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), Instituto de Administración Pública, Madrid, 2005, p.58.

⁴⁸ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010, pp. 30-31.



diversidad de actores cuyos intereses y niveles de poder serían muy diferentes, problematizando la generación de acuerdos y afectando la conducción de la sociedad.⁴⁹

ii) Gobernabilidad

El concepto de *gobernabilidad* tiene sus orígenes en el informe de la Comisión Trilateral titulado "La gobernabilidad de la democracia", redactado por Samuel Huntington, Michael Crozier y Joji Watanuki, y publicado en la década de los setentas. La Comisión Trilateral mencionó la "sobrecarga de demandas", en un Estado en evolución que otorga demasiadas garantías al ciudadano y mayores compromisos que no se pueden cumplir. También afirmaba que las principales instituciones políticas del capitalismo estaban en una situación ingobernable debido a la decepción que los ciudadanos tenían sobre el Estado y su burocracia.⁵⁰ Dejaban claro que los problemas de gobernabilidad en Europa Occidental, Japón y Estados Unidos eran resultado de la gran brecha que existía entre la fragmentación y expansión de las demandas sociales y de gobiernos carentes de recursos financieros, marcos institucionales y capacidad para enfrentarlas.

Otro de los autores más representativos en el estudio de la gobernabilidad es el documento compilado por Antonio Camou (2001), donde concibe como un Estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.⁵¹

Por su parte, Omar Guerrero (1995) estudia el problema de ingobernabilidad que las sociedades contemporáneas sufren. Explica la ingobernabilidad a partir de tres versiones disfuncionales de ésta.⁵²

⁴⁹ *Ibid.*, p. 55.

⁵⁰ Prats i Catalá Joan, "Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico", en *Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, número 10, España, 2001, p. 104.

⁵¹ Camou, Antonio et al., *Los desafíos de la Gobernabilidad*, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Plaza y Valdés, México, p. 36.

⁵² Guerrero, Omar, "Ingovernabilidad: Disfunción y quebranto institucional", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 3, Caracas, Venezuela, 1995, p. 2.



1. Como el resultado de una *sobrecarga de exigencias sociales*, que obstruyen los procesos gubernamentales de respuesta del Gobierno y merman la capacidad de servicio público.
2. Como un problema derivado de *la insuficiencia de ingresos fiscales*. La estrechez financiera es disfuncional al sistema.
3. Como *el producto de la crisis de gestión del Gobierno y de la degradación del apoyo político que le ofrecen los ciudadanos*. Existe una relación disfuncional entre la economía y la administración pública.

Estas concepciones aluden a una sobrecarga de demandas y a la capacidad del gobierno para atenderlas. Sin embargo, algunos autores como Aguilar Villanueva conciben a la gobernabilidad más allá de la capacidad de gestión del sector público en el manejo de los recursos. El autor menciona que la gobernabilidad se refiere a la calidad del sistema institucional para generar una acción colectiva positiva para enfrentar los retos y desafíos del desarrollo.⁵³

De igual modo, Manuel Alcántara ofrece otra interpretación de lo que significa gobernabilidad, la cual tiene correspondencia con el mandato de los electores. Así entonces, la gobernabilidad es un problema que se presenta en el momento de trasladar un mandato de los electores en políticas operativas.⁵⁴

La literatura es extraordinaria para seguir analizando con mayor detalle el concepto de gobernabilidad; sin embargo, lo que nos interesa en tener claro que la concepción de gobernabilidad, según Camou, se compone por: legitimidad, estabilidad y eficacia.

Por todo lo expuesto con anterioridad se hace posible construir un esquema estructurado de los autores más representativos que abordan a la gobernanza y a la gobernabilidad, tal y como sigue:

⁵³ Aguilar Villanueva, Luis, "Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del Siglo XXI", en *Enlace*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2001, p. 20.

⁵⁴ Alcántara Sáenz, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, México, p. 2004, p. 15.



Gobernanza	
Autor	Concepto
Gaebler Osborne (en Prats)	Proceso mediante el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y enfrentamos las necesidades de nuestra sociedad.*
Renate Mayntz	Nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado.
Kooiman	Fenómeno social que cuenta con la participación de gobernantes tanto públicos como privados. Mientras sus roles pueden variar entre niveles sociales y de un sector a otro, la esencia del argumento es que la gobernanza de las sociedades modernas es una combinación de todo tipo de autoridades y estructuras de gobierno.
Rhodes	Nuevo proceso de gobierno en donde el Estado se convierte en una colección de redes interorganizacionales formadas por autores gubernamentales y sociales, sin ningún autor soberano capaz de dirigir o regular.
Aguilar Villanueva	Un nuevo modo de gobernar mediante coordinación, diálogo, negociación, acuerdo y compromiso con los actores clave en la formulación e implementación de políticas, programas, proyectos de inversión y prestación de servicios.
Guy Peters	Una actividad que debe involucrar a una serie de actores y que debe implementarse más bien a través del compromiso de esos actores y no como una imposición.**
RAE	“Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.***

Fuente: Elaboración propia con base a los autores antes expuestos y Peters (2003); RAE (2002).

Fuente: Elaboración propia con base a los autores antes expuestos y Heredia (2002).

* Prats i Catalá, Joan, *op. cit.*, p. 116.

** Peters, Guy, “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Núm. 27, Caracas, Venezuela, octubre 2003, p. 11.

*** La Real Academia Española en su *Diccionario de la Lengua Española*, 22ª edición, 2002.



Gobernabilidad	
Autor	Definición
Comisión Trilateral	Los problemas de gobernabilidad eran resultado de la gran brecha que existía entre la fragmentación y expansión de las demandas sociales y de gobiernos carentes de recursos financieros, marcos institucionales y capacidad para enfrentarlas.
Luciano Tomassini	La gobernabilidad no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para que esta función pueda desempeñarse con eficacia, legitimidad y respaldo social.
Antonio Camou	Un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz.
Manuel Alcántara (en Heredia)	La situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecos a éste. Se forma a partir de impulsos que vienen del propio gobierno y que se expresan a través de las políticas públicas, éstas a su vez son recepcionadas por la sociedad, que emite su respuesta a través de individuos solos o a través de las organizaciones.*
Omar Guerrero	Conjunto de los mecanismos que aseguran un desempeño superior de la dirección y la autodirección de la sociedad; es decir, un Gobierno que no sólo ofrece orden y estabilidad, sino también calidad de servicio y bienestar social general. Ingovernabilidad, en contraste, es la incapacidad de producir bienestar debido a una mengua sensible de orden y estabilidad; dicho de otro modo, la ingovernabilidad no es el resultado indeseado de pérdida de calidad superior de Gobierno, sino de los fundamentos del Gobierno en sí.**
Dieter Nohlen (en Heredia)	Se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver.***

* Heredia Vargas, Raymundo, "Gobernabilidad, una aproximación teórica", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002.

** Guerrero, Omar, "Ingovernabilidad: Disfunción y quebranto institucional", op. cit., p. 1.

*** Heredia Vargas, Raymundo, op. cit., p. 6.



<p>Ángel Flisfisch</p>	<p>“La calidad del desempeño gubernamental a través del tiempo”, situación que se logra a través de “la capacidad de adoptar oportunamente decisiones ante eventos que son desafíos que exigen una respuesta gubernamental; efectividad y eficiencia de las decisiones adoptadas; aceptación social de esas decisiones; y coherencia de las decisiones a través del tiempo, de manera que no produzcan efectos contradictorios”****</p>
<p>Edelberto Torres Silva</p>	<p>Es la cualidad del sistema político según la cual sus instituciones actúan eficientemente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque les proporcionan seguridad, integración y prosperidad, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política democrática del Estado, así como la participación de los ciudadanos, todo lo cual asegura el orden y la continuidad del sistema”.</p>

Tanto el enfoque de gobernabilidad como el de gobernanza presentan dos modos distintos de gobernar, lo que ha generado que actualmente exista un debate en torno a ambas posiciones. Para el caso de la gobernabilidad el enfoque es gubernamentalmente estructurado y dominante, mientras que la gobernanza denota acción del gobierno pero acompañada de la acción de actores sociales y económicos.

2.4. Cómo se enseña el gobierno

El perfil de quienes tuvieron y tienen la responsabilidad de gobernar una nación, estado o localidad ha cambiado durante el tiempo. La formación académica es una de las variantes que ha servido como referencia para explicar, en buena parte, el estilo o forma de gobernar. Esta tendencia obliga a analizar el papel de las universidades en la formación de quienes deciden estudiar al gobierno, pues la preparación profesional si bien no define, sí constituye un elemento fundamental en el proceso de construcción de las capacidades que un gobernante debe tener.

En el entendido de que las universidades contribuyen en la producción de las capacidades para gobernar fundamental transitar de una perspectiva teórica a una práctica. Sin embargo, la mayoría de las universidades o institutos educativos que imparten estudios sobre gobierno, no ofrecen contenidos con un enfoque de conducción, además de que sus bases de enseñanza también

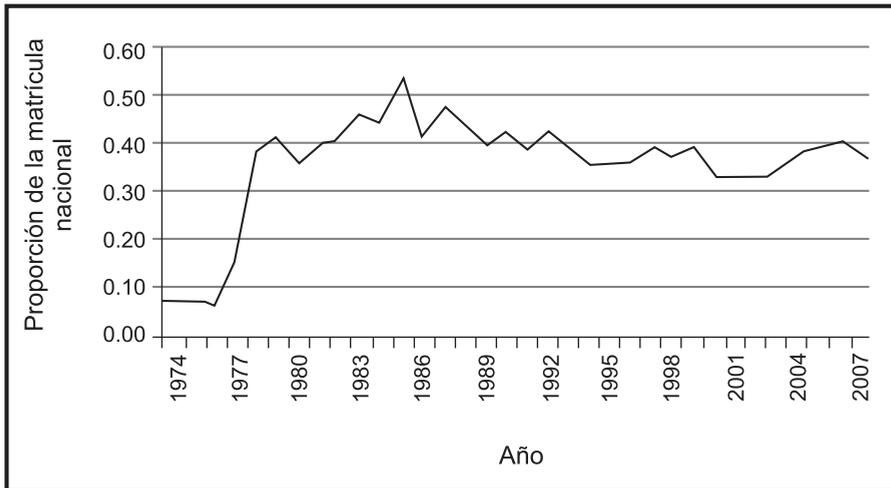
.....
**** *Ibid.*, p. 6.



carecen de claridad respecto a qué enseñar. En la mayoría de los casos, la enseñanza sobre esta materia se inclina por enfoques economicistas, de ciencia política, nueva gerencia pública o de políticas públicas. Ahora bien, nadie pone en duda que la enseñanza del gobierno requiera de un enfoque interdisciplinario, pero éste debe dirigirse al desarrollo de habilidades estratégicas que le permitan a la persona generar capacidades de conducción. Con el tiempo, la impartición de carreras afines al estudio de gobierno se ha incrementado significativamente, lo que confirma que cada vez son más el número de universidades y estudiantes interesados en esta área. Esto es trascendente, en el sentido de que la tarea de gobernar se está concibiendo como un proceso en el que el conocimiento y habilidades son parte de éste, pero al mismo tiempo es preocupante debido a que su proceso de enseñanza-aprendizaje difícilmente tiene claridad y rumbo.

Al respecto, es oportuno mencionar que de acuerdo a un análisis sobre la evolución de la matrícula de la carrera en Ciencias Políticas y Administración Pública en el periodo 1974-2007, ésta mantiene niveles altos tanto en universidades públicas como privadas.⁵⁵ En la siguiente gráfica podemos apreciarlo más claramente.

CPAP: Proporción de la matrícula nacional (porcentajes)



⁵⁵ Villagómez, Alejandro y Farías, Jennifer, "Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en ciencia política y administración pública en México: 1974-2007", en *Revista Política y Gobierno*, volumen XVI, Núm. 2, CIDE, México, Segundo semestre de 2009, p.398.



//////
Aquí se observa la evolución de la matrícula en Ciencia Política y Administración Pública. De acuerdo a los autores, “hay un aumento progresivo de la matrícula durante la mayor parte de la década de los años ochenta, para después iniciarse un descenso durante la mayor parte de la siguiente década y recuperarse nuevamente a principios de este siglo”.⁵⁶

La formación de cuadros en gobierno es urgente, por lo que la ausencia de su enseñanza como modelo de conducción pone de manifiesto la necesidad de generar -como lo refiere Uvalle- “conocimientos y prácticas que atiendan más a una preparación heurística, no algorítmica, sobre todo si se reconoce que el proceso de enseñanza-aprendizaje está fincado en paradigmas excesivamente racionalistas, formalistas y predictivos”.⁵⁷

La enseñanza del gobierno como conducción demanda la revisión de los perfiles curriculares que ofrecen las universidades debido a que los perfiles actuales no están dirigidos al desarrollo de capacidades cognitivas y pragmáticas referidas a tareas de dirección en el ámbito del quehacer gubernamental.

Para esta reestructuración se deben asumir varios elementos, como lo son: la complejidad de la tarea de gobierno sobre todo en condiciones caóticas y de incertidumbre; renunciar a la comprensión mecánica de los problemas; una reflexión metódica real y el desarrollo de conocimiento creativo.

En el caso de México, las universidades más importantes que imparten licenciaturas, posgrados o especializaciones sobre *gobierno* no muestran uniformidad entre sus Planes de Estudio. Cada una de ellas enseña *gobierno* con un enfoque diferente no sólo en el fondo (*syllabus*, perfil del claustro académico, entre otros), sino también en la forma (carácter –profesionalizante o de investigación–). Dado que más adelante se presentará el cauce de dichas instituciones educativas, para efectos prácticos únicamente se explicarán los casos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE), y la Universidad de Harvard, por ser las universidades más representativas y con mayor número de acreditaciones.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 397.

⁵⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, “Formación y capacitación de directivos y funcionarios públicos en el marco de la relación flexible y eficiente entre universidades públicas y Estado”, en *Simposio Iberoamericano sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para Mejorar la Gestión Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 31 de mayo al 2 de junio, p. 9.



i) Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)

En esta universidad, la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública tiene un plan de estudios que contempla dos opciones: Ciencias Políticas y Administración Pública. En los dos primeros semestres se cursan un total de 12 asignaturas, que son tronco común entre las dos opciones. En este periodo se estudia básicamente filosofía y teoría política, metodología, teoría del Estado y teoría de la administración pública. Para el 3º, 4º y 5º semestres se cursan siete materias compartidas entre ambas opciones. Pero es hasta el 6º semestre cuando hay una división entre ambas, sin embargo los contenidos de las asignaturas para la opción de administración pública versan sobre una revisión general de políticas públicas, gerencia y gestión pública, y mínimamente finanzas.

En otra de sus facultades, la licenciatura comparte un tronco común con disciplinas como la Sociología y las Relaciones Internacionales; casi al final hay opción para tres preespecialidades que comprenden el área de Política, Administración y Finanzas, y Administración Municipal.

El campo laboral contemplado para estos casos es el sector público, instituciones educativas, organizaciones privadas, políticas y sociales, desempeñándose como funcionario, asesor, consultor, analista político, investigador o docente. En ningún momento como responsable de la conducción de gobierno.

A nivel posgrado, la UNAM ofrece una maestría en Gobierno y Asuntos Públicos y un Doctorado en Administración Pública. La maestría tiene un enfoque interdisciplinario y flexible, pues a pesar de que hay algunas materias obligatorias para los maestrantes, la mayoría deberán cursarse de acuerdo al proyecto de investigación que estén realizando. Las áreas de conocimiento son a) *políticas públicas*, b) *administración y gestión de lo público*, y c) *Estado, instituciones y procesos políticos*.

El Doctorado está básicamente dirigido a la investigación y dura 4 años en los cuales los doctorantes deberán analizar teórica y metodológicamente un tema. Dado que no es un doctorado profesionalizante, quienes lo cursan no adquieren las herramientas ni el desarrollo de habilidades necesarias para el área de gobierno desde su conducción.



ii) Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)

A partir de este año el CIDE impartirá la licenciatura en Gobierno y Finanzas Públicas, en la sede CIDE Región Centro en la ciudad de Aguascalientes. Está dirigida, especialmente, para funcionarios públicos y se enfocará en el estudio de las políticas públicas para el desarrollo regional, el fortalecimiento de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.

La duración de esta licenciatura es de ocho semestres, durante los cuales se estudiarán 38 materias, entre las que destacan micro y macroeconomía; métodos cuantitativos; finanzas públicas y corporativas; desarrollo regional, municipal y económico; evaluación de proyectos; gestión pública, estatal y municipal, entre otras.

A nivel posgrado, esta institución ofrece una maestría en Administración y Políticas Públicas. Cada año el CIDE convoca a un concurso de selección y dado que este proceso de selección es riguroso, son pocos los espacios que se ofrecen. Su duración es de cuatro semestres y, como su nombre lo dice, estará enfocada al estudio de las políticas públicas pero desde una perspectiva económica. Algunas de las materias que se imparten en los primeros dos semestres son microeconomía, econometría, economía pública, finanzas públicas y políticas públicas. En los dos últimos semestres se cursan seminarios de investigación combinados con algunas materias optativas.

El CIDE también ofrece un doctorado en Políticas Públicas con una duración de ocho semestres. En los primeros dos semestres se cursan materias como economía, matemáticas, microeconomía, administración pública, estadística y econometría, análisis organizacional y sólo una materia relacionada a gobiernos e instituciones públicas. A partir del tercer semestre y hasta el final, los seminarios y proyectos de investigación son los que tienen más carga, aunque también se cursan materias optativas.

Así, el enfoque que el CIDE ofrece en estudios sobre gobierno es prácticamente económico. Tanto a nivel licenciatura, maestría y doctorado es clara la línea bajo la cual su oferta educativa se desarrolla.

El enfoque del gobierno como conducción no aparece en ninguno de los tres niveles de estudio.



iii) Harvard Kennedy School for Government

Sin lugar a dudas, la Universidad de Harvard es una de las instituciones con mayor prestigio a nivel internacional. En todos los rankings aparece en los primeros lugares, refrendando con ello su liderazgo en materia docente, de investigación y vinculación. En ella se han formado algunos de los presidentes que han conducido el rumbo de muchos países.

Esta universidad ofrece una maestría en Administración Pública con una duración de dos años. Los estudiantes, en coordinación con sus asesores, diseñan un plan de estudios integrado por 16 cursos que estarán distribuidos en tres áreas fundamentales: análisis, gestión y liderazgo.

En el área de gestión y liderazgo algunas alternativas de cursos son: herramientas financieras para gerentes públicos; finanzas públicas estatales y locales, presupuesto y gestión financiera, espíritu emprendedor e innovación en los sectores privados y sociales, introducción al análisis de la negociación, convertirse en líder, ejercer el liderazgo: la política de cambio, manejo estratégico para objetivos públicos, etcétera.

Algunas opciones de cursos para el área de métodos cuantitativos son: mercados y fallas de mercados, teoría y política macroeconómica, finanzas, gestión de riesgo avanzado, análisis cuantitativo y métodos empíricos, análisis económico de la política pública, teoría de juegos y decisiones estratégicas, etc.

En el área de Democracia, Política e Instituciones destacan algunas opciones de cursos como: gobernabilidad democrática, teoría democrática, derechos humanos y política internacional, ética en la vida pública, religión y política.

Por su parte, los estudiantes del Doctorado en Gobierno y Economía Política pueden decidir entre el área de Economía o de la Ciencia Política. Para el área económica se ofrecen cursos, como: teoría micro y macroeconómica, econometría, gobierno, economía y talleres de investigación. En el área de la Ciencia Política destacan cursos como: teoría micro y macroeconómica, econometría, teoría política o economía política, ciencia política, economía y gobierno.



Se puede observar que tanto la maestría como el doctorado, tienen un enfoque más cargado a la economía política que si bien apuesta al desarrollo de capacidades como el liderazgo, el manejo de riesgo y el análisis político, no concibe al gobierno como proceso de conducción.

Para un mejor entendimiento, se presenta un cuadro que destaca las principales universidades que enseñan tópicos sobre gobierno y el enfoque en el que sus planes de estudio se inscriben.

Principales universidades que imparten estudios sobre Gobierno		
Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	Políticas Públicas, Gestión y Gerencia Pública
	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos	Políticas Públicas; Administración y Gestión de lo Público.
	Doctorado en Administración Pública	Investigación
Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C. (CIDE)	Licenciatura en Gobierno y Finanzas Públicas	Gestión pública con especial dominio de las finanzas estatales y municipales
	Maestría en Administración y Políticas Públicas	Económico
	Doctorado en Políticas Públicas	Económico
Colegio de México (COLMEX)	Licenciatura en Política y Administración Pública	Político
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos	Políticas Públicas
	Maestría en Políticas Públicas Comparadas	Políticas Públicas
Universidad Autónoma Metropolitana (UAM-Xochimilco)	Licenciatura en Política y Gestión Social	Gestión Pública
	Maestría en Políticas Públicas	Políticas Públicas
	Maestría en Estudios Organizacionales	Diseño de las organizaciones



Principales universidades que imparten estudios sobre Gobierno		
Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Universidad Iberoamericana	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	Político-Económico
	Maestría en Políticas Públicas	Económico
Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMEX)	Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	Gestión Pública
	Maestría en Administración Pública y Gobierno	Gestión Pública
	Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos	Económico-Gestión Pública
Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)	Licenciatura en Administración Pública	Gestión Pública
	Maestría en Administración Pública	Gestión Pública
	Doctorado en Administración Pública	Investigación
Tecnológico de Monterrey	Maestría en Administración Pública y Política Pública	Políticas Públicas
	Especialidad en Administración Pública y Política Pública	Políticas Públicas
	Doctorado en Política Pública	Investigación
	Maestría en Gestión Pública Aplicada	Gestión Pública
Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (EAPDF)	Curso en Alta Dirección Pública	Gestión Pública
Universidad Complutense de Madrid (UCM España)	Grado en Gestión y Administración Pública	Gestión Pública



Principales universidades que imparten estudios sobre Gobierno		
Institución	Licenciatura / Posgrado/ Especialidad	Enfoque
Universidad de Chile	Magíster en Gobierno y Gerencia Pública	Económico
	Licenciatura en Ciencias Políticas y Gubernamentales	Gestión Pública
Universidad Nacional de Lanus, Buenos Aires, Argentina	Licenciatura en Ciencia Política y Gobierno	Ciencia Política
Escuela Nacional de Administración (L'ENA -l'Université Paris Dauphine)	Master Professionnel en Gestion Publique	Gestión Financiera
Universidad de Oxford	MPhil Politics (Comparative Government)	Político
Harvard University (Harvard Kennedy School-HKS)	Master en Public Administration	Económico
	PHD Political Economic & Government	Económico
The University of Queensland Australia	Graduate Certificate in Governance and Public Policy	Política Pública (Económico)

Fuente: Elaboración propia con base en información de las páginas de internet de las universidades. (Ver Anexos)

Después de analizar los diversos planes de estudio sobre el gobierno, es posible afirmar que:

- No existe una relación entre los diferentes programas. Todos abordan el tema como un catálogo de conocimientos e instrumentos de diferentes disciplinas sin una coherencia conceptual. Lo que nos muestra que no existe un cuerpo integrado del conocimiento sobre el gobierno, ni una forma de cómo transmitir las experiencias y principios de gobierno.
- Los planes se concentran en tres vertientes:
 1. La política, centrándose en el estudio del ejercicio del poder en la democracia, la participación social y la relación entre los grupos.



2. Las políticas públicas que se enfoca en la formación de agendas de gobierno.
3. La vertiente económica prioriza modelos que difícilmente responden a una realidad incierta y en constante cambio.

Todas ellas están orientadas a la formación de altas burocracias y equipos de asesores, pero no tienen elementos que faciliten la labor de conducción como un cuerpo integrado de conocimiento.

La complejidad y la incertidumbre obligan a cambiar la forma en la que se estudian y enseñan las diferentes disciplinas; se discuten y aplican nuevas formas de enseñanza destinadas al desarrollo de las competencias profesionales. En el caso del gobierno, más que ningún otro, debemos de pensar, enseñar e investigar para la vida, no para el aula.⁵⁸

El gobierno y la conducción pueden ser aprendidos o asimilados como un todo para responder a la base fundacional de Estado. No hay que suponer que es un don y que sólo quienes lo tienen pueden hacer una conducción favorable. Al igual que todas las áreas del conocimiento y todas las disciplinas, debe existir una vocación, talento y aptitud, pero están sujetas a desarrollarse a través de la formación.

Si partimos de que el gobierno puede ser enseñado y aprendido, las preguntas que emergen son: ¿En qué puede consistir una disciplina del gobierno?, ¿Cómo se puede enseñar y aprender?, ¿Cuáles son los contenidos y los mecanismos de enseñanza?, ¿Se puede sistematizar el conocimiento y constituir una epistemología de gobierno? En todos los casos son preguntas por resolver y que las formas actuales en las que se enseña el gobierno no resuelven, ni en el aula, ni al ser gobernante. Este es el reto que se plantea en los próximos años para construir un cuerpo de conocimiento científico-técnico que pueda ser integrado y enseñado.

⁵⁸ Baena Paz, Guillermina, *Construcción del pensamiento prospectivo: técnicas para su desarrollo*, Trillas, México, 2005, p.7.



2.5. Gobierno como conducción



ALICIA: "Dígame, por favor ¿Qué camino debo seguir desde aquí?"
 GATO: "Eso depende mucho de a dónde quieres ir"
 ALICIA: "No me interesa mucho saber dónde..."
 GATO: "En ese caso no importa qué camino tomes"
 ALICIA: "...A condición de que llegue a alguna parte"
 GATO: "Oh, de eso puedes estar segura, bastará en que camines lo bastante..."

Alicia en el País de las Maravillas
Lewis Carroll

Gobierno es conducción, es su significado etimológico. El término proviene de dos antiguas raíces, una griega y una latina. La raíz griega *kibernan* significa conducir, gobernar; mientras que la segunda raíz *gubernacullum*, que pasa al español antiguo como *governallo*, designa al timón de una embarcación. Es por eso que el gobierno es considerado como la institución que representa al Estado y al capitán de la nave como *kibernetes* o gobernante.⁵⁹

La semejanza existente entre las tareas de dirigir y gobernar se ha reconocido casi desde los inicios del pensamiento político. En *La República*, Platón desarrolló explícitamente esta analogía del barco. Aristóteles, también utilizó esta analogía en su obra *Política*, en donde explicó que los límites del tamaño de un Estado eficiente deberían ser los mismos que los de un barco, en ninguno de los casos debe de ser tan grande que no obedezca al timón.

Bajo esta misma lógica, Karl W. Deutsch (1976) refiere que los griegos empleaban la palabra *kybernetes* para designar al conductor o timonel de un barco; las palabras "gobernador" y "gobierno" derivan de ésta y por ello se dice que "cualquiera que dirija los asuntos de un país –o cualquier organización o comunidad grande- debe saber, tal como quien dirige la navegación de un barco, cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que debe enfrentarse y cuáles los resultados que desea obtener."⁶⁰

Algunos autores asemejan el proceso de conducción con el de *dirección*. Parten de la idea de que la palabra "dirección" hace referencia al proceso de gobernar;

⁵⁹ Castelazo, José R., *op. cit.*, p. 19

⁶⁰ Valdés Vega, María Eugenia, "Sistema Político, Régimen y Gobierno", en Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, Editorial Anthropos / UAM Iztapalapa, México, 2007, p. 84.



significa mandar, regular y conducir. Para Carlos Juan Bonnin, el gobierno significaba “la autoridad creada para dar movimiento al Estado (cuerpo político) y una dirección común a todos los individuos para la ejecución de las leyes”⁶¹

Las analogías más recurrentes en la historia de la cultura política que recuperan esta concepción del “timonel de la nave” (detentador de la función del gobierno) son: el padre, el pastor del rebaño, el administrador de unos bienes económicos, el jefe de un ejército, entre otras”⁶²

Esta connotación del gobierno como conducción se da en dos polos de dirección: i) la política y ii) la administración. El polo de la dirección política se caracteriza por su alcance innovador y por su conexión con el problema de lograr el consenso, mientras que en el polo de administración se da la ejecución de elecciones ya adoptadas como contenido. A menudo, el gobernante se sitúa en la dirección política; sin embargo, el papel de la dirección de la administración se relaciona estrechamente con ésta. De ahí que se afirme según Cotta que “es difícil encontrar alguna actividad que en cualquier país o momento histórico no haya sido considerada como perteneciente al ámbito del gobierno”⁶³

Esta concepción de gobierno como proceso de conducción quedó relegada y predominó la idea de una reforma de los gobiernos a través del impulso de diversos programas de corte administrativo y político. Las críticas no se han hecho esperar, por un lado se ha dicho que no fue una reforma de gobierno con miras a un mejoramiento del mismo, sino “la incorporación más o menos contingente, parcial y limitada de teorías de moda de la administración”⁶⁴

Estos intentos -continúa este autor- se han concentrado en transformar las estructuras organizacionales de los gobiernos, haciendo uso desde las corrientes sistémicas hasta las técnicas de reingeniería, pero con resultados poco concluyentes y desarticulados.

Ejemplo de ello señala Babino (2009) es que en la década de los noventa se apostó a la mejora de los sistemas administrativos y al apoyo a los niveles

⁶¹ Guerrero, Omar, *op. cit.*, p. 18.

⁶² Cotta, Mauricio, *op. cit.*, p. 315.

⁶³ *Ibid.*, p. 316.

⁶⁴ Arellano, David et al. (coords), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 5.



gerenciales del aparato público, sin preocuparse por el fortalecimiento de la conducción del gobierno.⁶⁵ Es decir, la capacidad de respuesta técnica del Estado constituyó el pilar de las reformas que intentaron mejorar la tarea de gobernar, pero perdieron efectividad en el momento en que el responsable de conducir el gobierno, el gobernante, carecía de las capacidades necesarias para hacerlo. En esta tesitura, Guy Peters (2003) menciona que “no existen fórmulas mágicas para gobernar, y que esto continúa siendo un tremendo desafío para las personas, tanto para quienes están dentro como para quienes están fuera del gobierno”.⁶⁶

Las fallas en la capacidad de gobierno se trataron de explicar a partir de la falta de formación profesional de los dirigentes (formación entendida como educación universitaria). Sin embargo, si bien ésta es importante para formar buenos profesionales, no es suficiente para formar buenos gobernantes. Poseer un alto grado de preparación no es sinónimo de contar con las capacidades para ser buen gobernante.

En estos tiempos de apertura y globalidad, con una ciudadanía más activa y con las exigencias de una economía de mercado se requieren capacidades de gobierno efectivas frente a la diversidad de problemas complejos que caracterizan a las sociedades contemporáneas. En consecuencia, el gobernante debe contar con capacidades para articular las demandas, los intereses y las soluciones.

El gobernante debe ser capaz de gobernar. Además de administrar -lo que es una obligación gerencial-, debe saber *comunicar* -lo que es una necesidad de doble vía-. Y esto sólo podrá hacerlo aquel que tenga una verdadera capacidad de liderazgo.⁶⁷ En este entendido, el gobierno como modelo de conducción concibe la actividad de gobernar como la capacidad de idear, definir y desarrollar un plan de gobierno que genere beneficios y supla las deficiencias del pasado.

⁶⁵ Babino, Luis Guillermo, “La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 43, febrero 2009, Caracas, p. 1.

⁶⁶ Peters, Guy B., “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 27, Octubre 2003, Caracas, p. 12.

⁶⁷ De Vengoechea, Mauricio, *Siete herramientas para apagar una crisis de gobierno*, Siglo XXI, México, 2010, p. 57.



2.5.1. El arte de gobernar

A lo largo de la historia el concepto más relacionado al gobierno como conducción es el de Arte de Gobernar (o *Statecraft*) que según Uvalle “es la suma de estrategias, habilidades y pericias que se aplican para construir y desarrollar sistemas institucionales con amplia capacidad de gestión pública, es decir, gestión de gobierno”.⁶⁸

Para este autor, “más que una ciencia o una técnica, gobernar es un arte porque se relaciona con habilidades y pericias que se han de acreditar para conducir las sociedades bajo esquemas de ventaja democrática, lo cual implica el reconocimiento de la diversidad y la pluralidad como centro motriz de las energías e iniciativas que se producen cuando las personas y los grupos tienen oportunidad de aportar ideas, propuestas y formas de organización social que contribuyan a la vigencia de beneficios colectivos”.⁶⁹

Desde la antigüedad hindú, la enseñanza de los príncipes se cimentó bajo este concepto. En la enseñanza griega o de las monarquías europeas, el ejercicio del poder y el rumbo del Estado eran parte fundamental de una formación personalizada para quien sería el gobernante; bajo esta forma escribieron Maquiavelo, Mazarino, Plutarco, Fayol, y muchos otros.

2.5.2. Elementos para considerar una conducción positiva

Generar un juicio sobre un gobierno siempre será una acción subjetiva, tiene que ver con el momento histórico y el punto de vista del analista. Quienes hoy son considerados grandes gobernantes, no necesariamente fueron valorados en su tiempo y al revés. Churchill y De Gaulle fueron grandes gobernantes pero políticamente al final de sus carreras, sus méritos no fueron valorados. Juárez al momento de morir enfrentaba su más baja popularidad. Sin embargo, existen elementos que pueden ayudar a orientar lo que debe ser deseable y considerarlo positivo, como son:

⁶⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, “Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar”, en *Revista Convergencia*, vol. 18, núm. 55, enero-abril, 2011, p. 3.

⁶⁹ Uvalle, Berrones, Ricardo, “Formación y capacitación de directivos y funcionarios públicos en el marco de las relación flexible y eficiente entre universidades públicas y Estado”, en *Simposio Iberoamericano sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para la Mejora de la Gestión Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 31 de mayo al 2 de junio, p. 5.



- Responsabilidad y conciencia sobre las consecuencias del proyecto y de sus acciones.
- Proyecto claro y entendible por la población.
- Trascendencia de las acciones en el largo plazo.
- Que genere valor al interés público y al área de responsabilidad.
- Visión nacionalista.
- Manejo sereno y exitoso en momentos críticos.
- Comportamiento ético.

Estos elementos no garantizan el éxito de un gobierno, pero a través de la historia hemos podido observar que sin ellos, los riesgos son altos.

2.6. El Gobierno como objeto de estudio

Para poder mejorar las capacidades del gobernante de manera sustantiva y crear herramientas útiles para su desempeño es necesario definir al gobierno como objeto de estudio y definir cómo realizarlo de manera sistemática y, a partir ello, conducir una actividad profesional.

El objeto de estudio del gobierno como conducción es el conocimiento interdisciplinario para apoyar la labor del gobernante, que esté basado en el análisis histórico, de los instrumentos científicos, técnicos y tecnológicos que deriven en las herramientas intelectuales y procedimentales que hagan este conocimiento útil.

A partir de este objeto de estudio se hace necesario construir una epistemología que permita estudiar y enseñar este cuerpo de conocimiento, con el propósito de complementar la formación del político, a través de los elementos necesarios para la conducción del gobierno.

Para afrontar este desafío de mejorar las habilidades del gobernante, Dror propone la incorporación del profesionalismo en el arte de gobernar. El profesionalismo es una síntesis entre la teoría y la práctica, es la construcción de puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos.⁷⁰ Algunas características secundarias del profesionalismo son:

⁷⁰ Dror, Yekezel, "El profesionalismo en el arte de gobernar", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Núm. 1, Caracas Venezuela, enero de 1994, p. 1.



- a) un código de ética profesional.
- b) una actitud de "interés clínico" y de "impasibilidad" en medio de la irracionalidad emocional y la feroz lucha por el poder.
- c) una buena dosis de escepticismo, con una fuerte suspicacia por "lo obvio" y el sentido común que llega hasta la iconoclasia.
- d) una búsqueda constante de creatividad.

Para la operacionalización del profesionalismo en el arte de gobernar según el propio Dror existen 19 principios:⁷¹

Principio	Descripción
Filosofía de la acción y la filosofía del discernimiento, en lugar de la filosofía de la ciencia.	Frecuentemente en los análisis de políticas y planificación hay una tendencia a basarse en la filosofía de la ciencia y en los enfoques positivistas, sin embargo lejos de beneficiar los hacen ineficaces. Ante la limitante de tiempo y la rapidez con la que se deberán tomar las decisiones, lo que el profesionalismo propone es llegar a fórmulas mejores, con base en el razonamiento y la deliberación, más que del cálculo.
Una racionalidad como base	Se hace necesaria una "ultra racionalidad" más compleja y avanzada. No basta con asumir la racionalidad de los actores, pues regularmente suele ser engañoso. Se debe apostar a crear visiones realistas y al desarrollo de escenarios adversos para que éstos puedan evitarse.
Foco en grandes opciones	Centrarse en directivas globales, multinacionales y nacionales, macropolíticas, grandes estrategias, paradigmas de envergadura.
Deliberación sobre la modalidad de "gran política"	Debido a que la eficacia de la política usualmente es no lineal, se requieren distintas cuotas para lograr resultados diversos bajo condiciones variadas.
Globalización	El aspecto global como precondition para la opción.
Interés en las estructuras y las instituciones	Se alcanza cuando la verdadera naturaleza del estado está sujeta a deliberación.
Consideración en términos de auge y caída de naciones, destino de las revoluciones y regímenes, esfuerzos de desarrollo exitosos y fallidos y "Grandes Empresas" similares	La mayor comprensión de las causas de las fallas históricas es la base esencial para reformas del estado verdaderamente efectivas y para la selección de políticas de envergadura orientadas a redefinir trayectorias. Constituye uno de los mayores retos del profesionalismo.

⁷¹ *Ibíd.*, p. 2.



Principio	Descripción
Futuribles y grandes diseños	Pensar partiendo del aquí y ahora el futuro es una práctica común, pero debe complementarse con la construcción de escenarios hacia atrás.
Pensar en la historia sin atarse al pasado	El pasado sirve de contexto para interpretar el presente. Se recapturan largos tramos del curso del tiempo, hasta redefinir trayectorias de evolución en el tiempo. Por tanto, se debe pensar en la historia, pero no hay que dejarse cautivar por ésta.
Estimados de situaciones amplios, de largo alcance y dinámicos, con especial atención en curvas descendentes, oportunidades pasajeras, contingencias, sorpresas y virajes	Se apuesta a un perfeccionamiento de las estimaciones en dos niveles: a) meta estimación (normas, símbolos, conceptos, esquemas y teorías a ser aplicados en la realización de estimaciones de la realidad) y b) estimados substanciales de rasgos mundiales relacionados con el siglo XXI. En este proceso deberán considerarse las curvas descendentes, las ventanas pasajeras de la oportunidad y los campos de acción sorpresa.
Concentración en opciones críticas dentro de perspectivas coherentes	Más que concentrarse en lo urgente y lo presente más que en lo importante, se intenta identificar las opciones críticas y asignarles gran parte de los recursos disponibles para el mejoramiento de políticas, combinándose con perspectivas coherentes.
Omisión de situaciones adversas junto con buenos logros	Reducir la probabilidad de escenarios malos o peores, y alentar la probabilidad de escenarios deseables.
Pensamiento político en términos de interacción con variables y actores dinámicos	Contrario a la tendencia actual por minimizar las trasmutaciones y reacciones de los sistemas objetivos y contextuales, se apuesta por tratar con variables y actores dinámicos cooperativos y también no reactivos.
Manejo de complejidades profundas	Se tiene que perfeccionar el manejo de las incertidumbres profundas, para lo cual se requiere percibir, aceptar y procesar las contradicciones.
Gran política aleatoria	Basada en una consideración de realidades dinámicas en las que media la probabilística, contingente, caótica e indeterminada es fundamental para el profesionalismo.
Razonamiento moral, análisis de valores y búsqueda de metas, en la formación de una visión realista	El profesionalismo va más allá de procurar una mayor eficacia, en el sentido de percatarse mejor de los valores dados, adentrándose en el dominio de la búsqueda de metas. Los hábitos retóricos y el pensamiento legalista, los cuales obstruyen el razonamiento de valores substancial y detallado.



Principio	Descripción
Política sofisticada, pero segregada	La sofisticación implica comprender a cabalidad las realidades de la política, así como su dependencia de rasgos accidentales, de individuos que toman las decisiones de alto nivel y de acontecimientos exógenos impredecibles. Debe combinarse con la segregación de la política, en el sentido de respetar la frontera entre el asesoramiento al poder político y el profesionalismo en el arte de gobernar.
Interfase productiva con la especulación sobre políticas como proceso societal difuso	Los intelectuales flotantes y académicos universitarios así como políticos, ideólogos, inventores varios y también la creatividad popular, constituyen insumos esenciales para el profesionalismo en el arte de gobernar.
Orientación introductoria a la política	Debe motivarse a los altos funcionarios que toman las decisiones a basar sus opciones en el conocimiento profesional hasta donde sea aplicable, mediante una educación adecuada, incentivos y estructuras institucionales, como línea principal de la reforma del estado dirigida a perfeccionar la interface entre el conocimiento y el poder.

Fuente: Yehezkel, Dror, *El profesionalismo en el arte de gobernar*, Centro Latinoamericano de Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela, 1994.

Algunos autores como Laurence E. Lynn, *et. al.*, plantean algunos desafíos sobre el estudio del gobierno y consideran que el problema teórico central en este tipo de investigaciones es la aplicación de teorías que imponen un orden de causalidad o de una estructura *a priori* sobre una lógica que vincula el contexto, el gobierno, y las consecuencias o resultados.⁷²

De tal suerte que uno de los cuestionamientos que hacen es cómo el investigador incorpora en un modelo teórico las características específicas del diseño de las políticas; las estructuras administrativas; las decisiones y habilidades de los directivos; las creencias y prácticas de los trabajadores; y las características y respuestas de los beneficiarios para evaluar los efectos relativos de los diseños de política, de las estructuras y del manejo de los resultados de las políticas.⁷³

Más allá de realizar una investigación rigurosa de gobierno, los autores se proponen una lógica de gobierno que permita a los investigadores abordar

⁷² E. Lynn, Laurence, *et. al.*, *Improving the Governance. A new logical for empirical research*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2001, p. 17.

⁷³ *Ibíd.*, p. 18.



problemas específicos en proporciones manejables, a través de estrategias de construcción de modelos, la recolección de datos y el análisis e interpretación de resultados y sus implicaciones para la práctica.

Sin duda alguna, cuestionamientos como estos permiten construir el camino hacia un estudio del gobierno que además de reflexiones epistemológicas, proporcione elementos teóricos consistentes con la realidad y que éstos sean aprovechados por quienes tienen la responsabilidad de conducir un país, estado o municipio.

3. Elementos básicos para un modelo de conducción de gobierno



El estudio del gobierno como conducción permite presentar una primera aproximación a un modelo de operación, que tiene como objetivo ayudar a entender y a hacer frente al reto de gobernar, basado en una visión general y que pueda ser una guía básica para el ejercicio de la conducción.

Al retomar la esencia del gobierno en la conducción, este modelo se inspira en la idea del *statecraft*, o conducir la nave del Estado. Desde los griegos, la acción de gobernar ha sido equiparada a la conducción de la nave del Estado, idea que se ha establecido firmemente en el pensamiento político. La dirección de los barcos y de las organizaciones requiere un dominio de conocimientos y técnicas muy similares.

El timonel de un barco debe saber ante todo, dónde se encuentra el timón o en qué parte de la caña puede colocar su mano, dónde se encuentra él mismo en relación con todo lo que hay en su barco, y lo que tiene que hacer para seguir controlándolo, si pierde el control, toda la información resultará inútil.⁷⁴

También debe saber dónde se encuentra su barco⁷⁵-arrecifes, bancos de arena, aguas bajas, corrientes y canales de navegación- y dónde se sitúa éste en relación a su entorno. Y finalmente, debe saber a dónde quiere ir. Debe tener alguna idea de su meta o propósito o camino preferido, y debe saber a cada momento si el curso presente de su barco lo está aproximando o alejando del objetivo.

La reunión de estas clases de conocimiento y la actuación en consecuencia constituye el proceso de navegación. Algo muy similar constituye el proceso de gobierno, cualquiera que dirija los asuntos de un país -o de cualquier

⁷⁴ W. Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, México, FCE, 1993, p. 21.

⁷⁵ Véase: *The Ship of State: Statecraft and Politics from Ancient Greece to Democratic America*, de Norman Thompson.



organización que esté controlando- debe saber cómo permanecer en control, cuál es la naturaleza básica y los límites y oportunidades.

Esta aproximación general permitirá al gobernante utilizarla, construir su modelo propio que se complementará con el estilo personal y la formación en particular. Es un punto de partida para facilitar la planeación y la operación de un gobierno. Es un modelo de gran simplicidad, ya que la mejor manera de afrontar un reto tan complejo como el de gobernar requiere de la claridad que sólo puede ofrecer la simplicidad.

Este modelo considera que la labor de conducción está determinada por las limitaciones en la gobernabilidad como:

- Presiones en ascenso con baja capacidad de respuesta. Situación acumulativa. Con el presupuesto en descenso, las demandas van en ascenso.
- Complejidad política.
- Prioridad de los grupos políticos y de poder sobre agendas privadas.
- Politización de temas y debates trampa.
- Instituciones basadas en un diseño decimonónico.
- Retraso tecnológico estructural y aplicación de tecnologías en un enfoque de adquisiciones y proveedores.
- Un gobierno atrofiado: los altos mandos tienen presión por resultados inmediatos, no estructurales y una excesiva preocupación por costos políticos; los mandos medios están inmovilizados por temor o comodidad y la burocracia es inoperante y con resistencias sistémicas.

Así como por las limitaciones que pueden presentarse al gobernante, y que son:

- Incapacidad para entender la realidad y definir el futuro deseado.
- Confusión entre lo político y las políticas.
- Falta de herramientas para definir un proyecto y materializarlo.
- Información distorsionada, agenda privada y cortesanía.
- Estrategias sin acciones y acciones sin estrategia.



3.1. Entender la realidad

En la conducción de la nave del Estado, que necesita definir un rumbo y mantenerlo, se requiere conocer el mar en que se va a navegar y sus condiciones, las cartas de navegación y estar atentos al entorno que pueda alterar el rumbo. La ideología es el equivalente a la carta de navegación y el análisis del entorno sería el equivalente a la labor del vigía.

El primer elemento para construir un modelo de gobierno es entender la realidad en la cual se desarrollará el gobierno. Se demanda de un entendimiento claro y preciso de lo que sucede, lograrlo no es sencillo, exige un ejercicio reflexivo y analítico de parte del gobernante, en donde la historia, la coyuntura y la prospectiva serán las herramientas que le ayudarán a construir una idea clara de las condiciones estructurales y coyunturales en las que se desarrollará el gobierno.

A partir de un análisis objetivo, el gobernante debe comprender el panorama bajo el cual se desarrollarán sus acciones de gobierno y, por tanto, las decisiones que tome estarán basadas en juicios objetivos y claros que él mismo haya hecho con base en este ejercicio que, aunque pareciera sencillo, no lo es. El gobernante para orientarse en esta realidad tan compleja, requiere la ayuda de mapas, estos son una imagen simplificada del mundo real. En la acción de gobierno el marco jurídico y la ideología constituyen esos mapas, sobretodo porque que sirven para guiar el comportamiento y dar un significado político e histórico a las acciones.

Es fundamental distinguir entre la ideología como una idea simplificada de lo que debe ser el mundo y lo que debe ser de la acción facciosa y dogmática, de los prejuicios o como coartada para la exclusión. La ideología sin una base de ética de la responsabilidad es inútil para entender la realidad (Villoro, 1985).

La interpretación de la realidad siempre estará tamizada por la ideología, la visión y la psicología del gobernante; desprenderse absolutamente del elemento personal no es cosa fácil, por no decir imposible. El punto es si este tamiz es capaz de distorsionar la imagen de la realidad de manera que haga que sus supuestos y decisiones no tengan una aplicación real o que ésta no genere un beneficio público.



Un ejemplo de las diferentes imágenes de la realidad es el modelo introducido por Ptolomeo donde explica que la tierra es esférica y está en reposo en el centro del universo. Este modelo fue adoptado por la Iglesia Católica, y fue hasta 1543 que se planteó un modelo alternativo por Copérnico y Galileo.⁷⁶

Después se explicó la visión del mundo a través de las leyes newtonianas, ya que explicaban la mayoría de los fenómenos en el universo visible. Con la relatividad, se explicaron los mismos fenómenos y otros que no eran analizables en la época de Newton. Después la física cuántica explicó el universo de una nueva forma.

¿Newton o Ptolomeo estaban mal? Evidentemente no, ya que las fórmulas sobre las cuales entendían el mundo eran capaces de crear predicciones que se cumplían de manera científica y durante siglos tuvieron una aplicación práctica en las diferentes áreas, como la navegación. Esto significa que no hay imagen ni teoría independiente del concepto de realidad, es decir, siempre nuestro realismo será dependiente del modelo.

Así los políticos y los gobernantes, aun cuando tengan una visión diferente, ésta puede ser válida y servir para entender la realidad; siempre y cuando pueda ser presentada y expresada de manera clara y entendible; que concuerde con las observaciones existentes y tenga una explicación de ellas; no se base en elementos arbitrarios y permita realizar predicciones y cálculos futuros que confirmen o nieguen la veracidad del cálculo.

Entender la realidad no significa un diagnóstico tecnocrático, es una reflexión profunda sobre el entorno y cuál es la estructura de la realidad misma. Significa el reconocimiento de los problemas públicos y las dificultades para ser resueltos, las limitaciones y oportunidades. Por tanto, si el gobernante entiende qué pasa y cuáles son los orígenes y consecuencias, garantizará un periodo de trabajo sin déficit de gobernabilidad. Recordemos que gobernabilidad es un estado de equilibrio entre el nivel de demandas societales y la capacidad del gobierno para responderlas de manera legítima y eficaz (Camou, 2001).

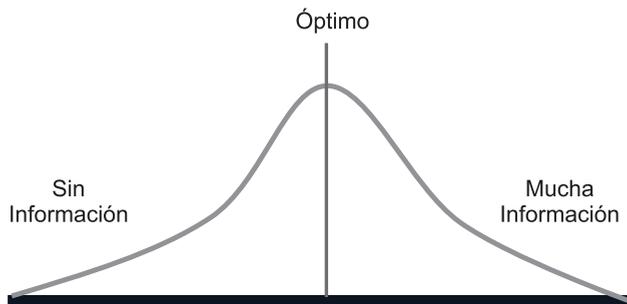
Para el entendimiento de la realidad el gobernante debe atender con disciplina a principios como:

⁷⁶ W. Hawking, Stephen y Mlodinow, Leonard, *El gran diseño*, Editorial Paidós Mexicana, S.A., México, 2010, p. 502.



- Todos los problemas y circunstancias son multi vectoriales, nunca lineales.
- Hay muchas formas de cortar la historia, pero los hechos son los mismos.
- Se requiere distinguir entre estructura y coyuntura.
- Diferenciar los elementos que integran la realidad de un tema.
- Construir modelos, no conceptos.
- Entender procesos, detectar las acciones que pueden cambiar una tendencia.
- Ser objetivo, despersonalizar el análisis.
- Analizar desde lo que está pasando, no desde lo que queremos que pase.
- Detectar distorsiones e información incompleta.

Una de las limitantes para el “entendimiento de la realidad” es la información. El gobernante puede encontrarse con un exceso de información o, por el contrario, con la insuficiencia de la misma. Lo más conveniente para un tratamiento razonable de la información es que sea usada de manera óptima.



3.2. Definición del rumbo del gobierno

El gobernante, por definición debe de ser un estratega y un líder. Estratega para poder definir el rumbo y líder para ser capaz de convocar y motivar a su realización.

Definir la estrategia es un proceso de visión, creatividad, de transformación pero también de análisis. La estrategia es definir un futuro deseable. Existen múltiples definiciones de estrategia, aun así sólo se considerarán, por ajustarse a nuestro objeto de estudio, las siguientes:

- a) El pensamiento estratégico se centra en la adecuación de los medios a los fines; esto es, una vez fijados los objetivos, la estrategia consiste



en las líneas maestras para la toma de decisiones que tienen como consecuencia la eficacia, eficiencia y competitividad de una institución a mediano plazo.⁷⁷

- b) Estrategia: la articulación, la definición de un conjunto de medios, de fuerzas, de elementos que persiguen la realización de objetivos generales o “proyectos” más globales que responden a intereses y objetivos sociales, económicos y políticos de determinadas fuerzas o clases sociales.⁷⁸
- c) El término “estrategia” se deriva del vocablo griego *strategos*, que significa “general”. Es la determinación del propósito o misión y de los objetivos básicos a largo plazo, así como la adopción de los cursos de acción y de la asignación de recursos necesarios para cumplirlos.⁷⁹

Algunos personajes que han definido el sentido de estrategia son:

Napoleón: *Todo el arte de la guerra consiste en una defensiva bien razonada y extremadamente prudente, seguida por un ataque audaz y rápido.*

Sun Tzu: *La suprema excelencia consiste en romper la resistencia del enemigo sin pelear. Por ello la más alta forma de mando consiste en frustrar los planes del enemigo; la siguiente radica en evitar la conjunción de las tropas enemigas; la que sigue en importancia es la de atacar al ejército enemigo en el terreno; la peor estrategia de todas es poner sitio a ciudades amuralladas.*

El reto de la estrategia es, en primera instancia, definir los objetivos correctos y los posibles, así como la forma en la que se plantea lograrlo, en el marco de que las posibilidades son limitadas por el tiempo, el presupuesto y la capacidad de operación, pero también por la dinámica sociopolítica. De ahí que una forma de resolver el tema es abordarlo desde cuatro premisas: i) el legado, ii) la prospectiva, iii) la definición de la línea de flotación del gobierno, y iv) las acciones de mayor impacto posible.

3.2.1. El legado

Cuáles son las acciones que constituirán la principal aportación al interés público y por las cuales el gobernante quiera ser recordado. En el imaginario

⁷⁷ Acosta, Daniel, *Planeación Estratégica. Guía Técnica de Lectura*, CEDA-UNAM, México. 1997. p 40.

⁷⁸ José de Souza, Herbert, *Cómo se hace un análisis de coyuntura*, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Económicas, 1970, p. 12.

⁷⁹ Dolande, Fernando, *Estrategias, políticas y premisas de planeación*, Gestipolis.com



social se limita a tres temas, en los que coincide la mayoría de la población, que no necesariamente son los definidos por ellos. Ejemplo de ello deviene de nuestros expresidentes:

Vicente Fox:

- Alternancia política, sin cambios en los referentes democráticos.
- Pérdida de oportunidad para formular cursos de acción para el crecimiento político y económico.
- Su relación matrimonial.

Ernesto Zedillo

- Impulso de la alternancia política.
- Crisis y la posterior estabilidad económica.
- Opacidad.

Carlos Salinas

- Tratado del Libre Comercio (TLC).
- Programas sociales, con especial referencia Solidaridad.
- Luis Donaldo Colosio.

Así, la pregunta obligada es ¿Cuáles son los tres puntos que serán el eje del legado? En todo caso, la respuesta debe ser simple, trascendente y clara, además debe referirse a: un cambio sustantivo, la solución de una crisis o una mejora importante en el aparato del Estado. Aunque pareciera obvio, vale la pena poner el acento en que el objetivo de gobernar es el beneficio del interés público, no el pase a la historia. Es dejar una huella duradera a través de acciones benéficas y trascendentes, no de carácter personal.

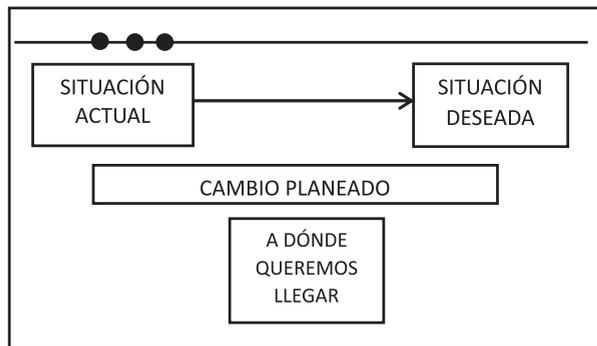
3.2.2. La prospectiva

Es una herramienta imprescindible para el gobernante y es una disciplina, un conjunto de metodologías orientadas a la previsión del futuro. Básicamente se trata de imaginar escenarios posibles, denominados futuribles, y en ocasiones de determinar su probabilidad, con el fin último de planificar las acciones necesarias para evitar o acelerar su ocurrencia.



Es por eso que la planeación prospectiva “toma en cuenta los cambios de todo orden y su dinámica en los parámetros centrales de cada sistema complejo”.⁸⁰ Sus orígenes derivaron de la necesidad de generar una herramienta que trabajara el contexto y sus distintos niveles que de una u otra manera, incidían en la empresa o institución.⁸¹ De acuerdo a la Dra. Guillermina Baena, el proceso de planeación prospectiva se presenta de la siguiente manera:

PROCESO DE PLANEACIÓN



* En la planeación prospectiva se determina primero el futuro deseado y se diseña.

* El pasado y el presente no se consideran como restricciones, sino hasta un segundo momento cuando se tiene la imagen del futuro deseado y se exploran cuáles serían los futuros factibles.

* Todo proceso debe darse de forma creativa y con gran imaginación.

* Más que el producto, **el proceso es el más importante.**

Fuente: Baena Paz, Guillermina, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, UNAM, México, 2004, p. 47.

Otros autores, como Enric Bas definen a la prospectiva como “una vía de enfocar y concentrar el futuro imaginándolo a partir de las deducciones extraídas del presente, o un panorama de los futuros posibles (futuribles), es decir de los escenarios que no son improbables teniendo en cuenta los determinismos del pasado y la confrontación de los proyectos de los actores.”⁸²

En este mismo sentido, Miklos y Tello señalan que la prospectiva genera visiones alternativas de futuros deseados, hace explícitos escenarios factibles y establece valores y reglas de decisión para seleccionar y alcanzar futuros más deseables.⁸³ Lo interesante de la propuesta de estos autores es que además de explicar en qué consiste la prospectiva, exponen su base metodológica conformada por seis elementos básicos y cuatro fases de desarrollo.

⁸⁰ Baena Paz, Guillermina, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, UNAM, México, 2004, p. 46.

⁸¹ *Ibíd.*, p. 47.

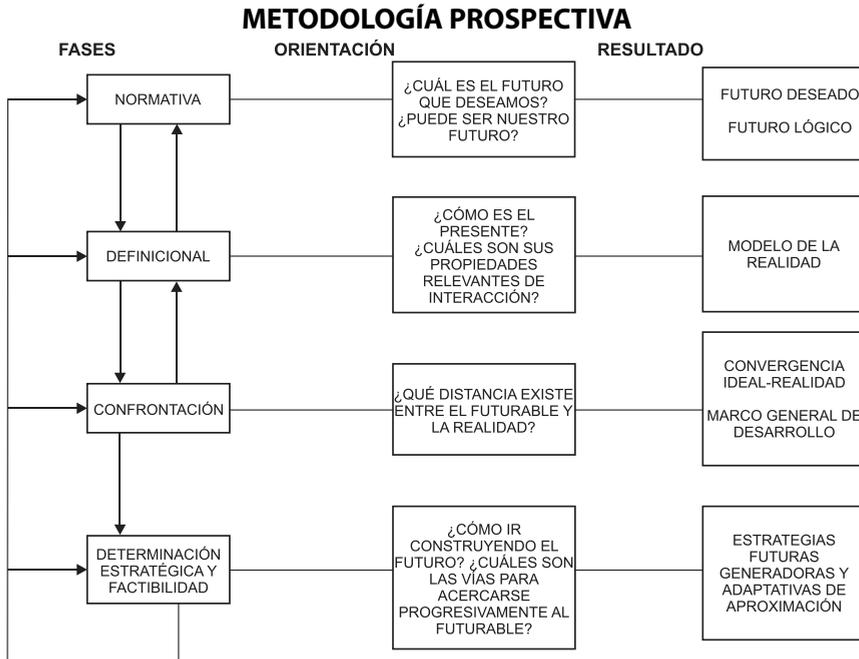
⁸² Bas, Enric, *Prospectiva. Herramientas para la gestión estratégica del cambio*, Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1999, p. 32.

⁸³ Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena, *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, Limusa/Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Barros Sierra A.C., México, 2010, p. 42.



Los elementos básicos son: a) **una visión holística** (para el diseño y construcción del futuro se requiere tanto de un análisis sistemático de las partes que intervienen, como un análisis particular de cada elemento y cómo éste se ve afectado por su totalidad); b) **creatividad** (capacidad de dar origen a cosas nuevas y valiosas y de encontrar nuevos y mejores modos de hacerlas); c) **participación y cohesión** (estos elementos son necesarios para generar consenso entre los actores sociales y, por tanto, solucionar conflictos); d) **preeminencia del proceso sobre el producto** (más que el producto, el proceso es más importante, pues es justamente en donde se involucra a aquéllos que toman decisiones y que influirán en la realidad); e) **convergencia-divergencia** [es un proceso iterativo que para el diseño del futuro requiere de la discusión de diferentes puntos de vista (divergencia), pero también de acuerdos (convergencia)]; y f) **finalidad constructora** (la prospectiva va más allá de imaginar futuros deseables y posibles, se constituye en una vía constructora de futuro).⁸⁴

Miklos y Tello esquematizan las cuatro fases de desarrollo de la metodología prospectiva de la siguiente manera:



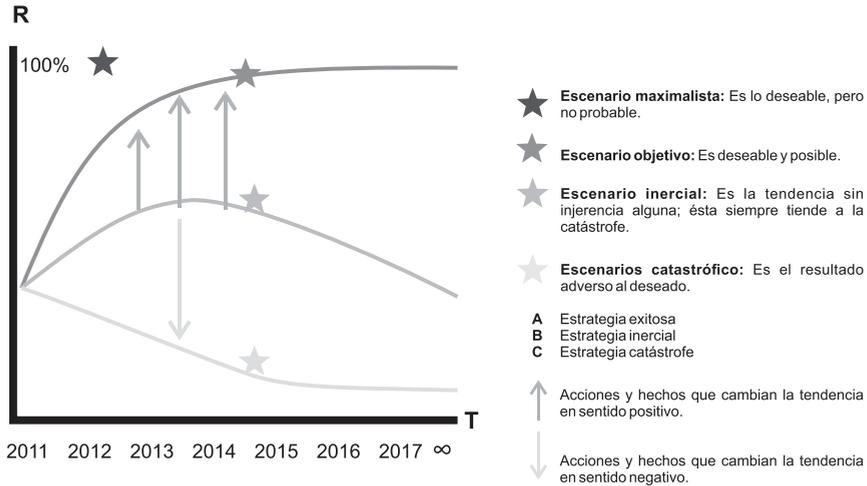
Fuente: Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena, *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, Limusa/Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Barros Sierra, A.C., México, 2010, p. 80.

⁸⁴ *Ibid.*, pp. 70-78.



Como hemos podido ver, existen muchas herramientas para la construcción de escenarios y futuros que pueden resultar útiles. Por su simpleza y capacidad de dar claridad, es particularmente útil graficar tiempo contra resultado esperado y las acciones que nos acerquen o separen del futuro deseable.

PROSPECTIVA



Fuente: Elaborado con base en los planteamientos de Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena, *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, Limusa/Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Barros Sierra A.C., México, 2010, p. 28.

Ahora bien, para un gobernante ¿qué tan importante es esta herramienta? Es fundamental. La incertidumbre que caracteriza a las sociedades modernas obliga a los gobiernos al desarrollo de capacidades anticipatorias, innovadoras y adaptativas en esquemas diferentes a los tradicionales. La prevención e innovación se hacen indispensables en la mayoría de las acciones de gobierno. Aunque muchas ocasiones las acciones preventivas parecieran esfuerzos aislados ante los cambios vertiginosos y drásticos que se dan (producidos ya sea por la mano del hombre o por la naturaleza) no lo son, si estos esfuerzos son bien conducidos, a través de un gobierno hábil y en un esquema de colaboración, pueden hacer la diferencia.

Sin embargo, hay que ir más allá. En los últimos años el factor de prevención ha sido considerado por algunos gobiernos, pero, de acuerdo a Jocelyne Bourgon, la meta del gobierno además de predecir o controlar el shock, es



promover la *resiliencia* de la sociedad- la capacidad de aprender, adaptarse y distribuir equitativamente los riesgos-.⁸⁵ Y, justamente, éste es otro de los grandes retos que los gobernantes deberán asumir; para ello requieren del desarrollo de capacidades específicas que mediante el uso de la prospectiva podrán desarrollar.

Dado que los acontecimientos inciertos por definición generan un alto nivel de riesgo político que el gobernante deberá manejar, la herramienta de planeación de riesgo con visión prospectiva requiere un cálculo situacional, que se puede resumir de la siguiente manera:⁸⁶

- Efectuar una medición entre el futuro y el presente.
- Prever varias acciones alternativas ante la imposibilidad de la predicción en contextos de riesgo.
- Analizar las reacciones racionales e irracionales de los actores ante las sorpresas.
- Efectuar una mediación con el pasado para aprender de los errores.
- Analizar el costo político-social de la acción.
- Elaborar tres planes: de gobierno, de acción y comunicacional.

3.2.3. Definir la línea de flotación del gobierno

El ejercicio del gobierno siempre inicia con una gran esperanza y ambición de éxito; sin embargo, la historia y la experiencia han mostrado que un número importante de gobiernos naufraga antes de la conclusión de su periodo. En la navegación la *línea de flotación* es una banda o límite que separa la parte sumergida de una nave, de la que no lo está, y es, evidentemente, indicada en la superficie del agua hasta donde emerge la obra muerta. Es variable en función de la carga, de la temperatura del agua y de otros factores menores.

En el gobierno “la línea de flotación” son las condiciones mínimas para su desarrollo, esto es, los elementos que en positivo o en negativo no se pueden cruzar para mantener su efectividad y viabilidad.

⁸⁵ Bourgon, Jocelyne, “Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo”, en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2010, núm. 46, p. 17.

⁸⁶ Miklos, Tomás; Jiménez, Edgar; Arroyo, Margarita, *Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político*, Editorial Limusa, México, 2008, p. 162.



Cada gobierno tiene una línea de flotación diferente. En algunos casos el punto más frágil será la economía, en otros, la legitimidad o la correlación de fuerzas, pero en todo caso, equivocarse en la definición de la línea de flotación o en cómo mantenerla, sin duda significará un fracaso.

Para una mejor comprensión de lo que significa la línea de flotación tomemos el caso del gobierno de Oaxaca, que inició a finales de 2010 y que, por las condiciones políticas y sociales, debía establecer una línea de flotación de cuatro puntos: 1) la relación con la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), 2) la relación con el PRI, 3) mantener la legitimidad y 4) lograr viabilidad presupuestal. En el caso del gobierno de Guerrero, que entró en funciones en abril del año 2010, su línea de flotación es la seguridad y evitar el desplome del turismo.

En ambos casos, si estos puntos se rebasan, el gobierno perderá viabilidad y capacidad de operación. Siempre pueden surgir *wildcards* o elementos sorpresa, pero es muy probable que la gobernabilidad se vea comprometida por uno de los temas definidos por la línea de flotación.

3.2.4. Las acciones de mayor impacto posible

Una vez definido el legado deseado, los escenarios posibles y las acciones para enfrentar las limitaciones y adversidades, el punto medular es encontrar cuáles son las acciones que son posibles realizar, pero que tienen un impacto suficiente para alterar de manera positiva la tendencia de las cosas.

Con este punto de partida y el uso de la prospectiva se puede desarrollar un proceso de planeación estratégica. Pero ¿en qué consiste? El proceso de planeación estratégica regularmente inicia con un análisis y una investigación extensiva, que ayuda a la organización en 3 ó 4 asuntos prioritarios en los que necesita hacer frente para ser exitosa en el largo plazo. Para cada asunto prioritario, se requiere de equipos para crear planes de acción de alto nivel. La planeación estratégica consiste en cinco pasos según la Harvard Business:⁸⁷

1. Diagnóstico de factores externos e internos. El proceso de planeación se inicia con la investigación y el análisis de factores como lo son las tendencias y las fuerzas, tanto externas como internas de la organización, y se evalúa su impacto futuro sobre ésta.

⁸⁷ Harvard Business Press, *Executing Strategy. Expert Solutions to Everyday Challenges*, Harvard Business School Publishing, United States, 2009, pp. 16-25.



2. Realizar un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas).
 - Fortalezas. Capacidades que permiten que la organización tenga un buen desempeño que deba ser aprovechado.
 - Debilidades. Características que impiden que la organización tenga un buen desempeño y que deban ser abordadas.
 - Oportunidades. Tendencias, fuerzas, eventos e ideas que la organización puede aprovechar.
 - Amenazas. Eventos posibles o fuerzas, fuera de control, que la organización necesita planear para decidir cómo mitigar.
3. Borrador de asuntos prioritarios. Debe estar enfocado sobre grandes áreas en las cuales los líderes de la unidad piensen que la organización y la unidad deben focalizar esfuerzos a largo plazo.
4. Desarrollo de planes de acción de alto nivel. Una vez que los asuntos prioritarios han sido aprobados y delegados a las unidades para su implementación, las unidades crean planes de acción de alto nivel que detallan brevemente los objetivos, tareas y otros requerimientos para llevar a cabo una iniciativa estratégica.
5. Finalizar el plan. Es poner los toques finales. Una vez que el plan estratégico está en forma, los gerentes revisarán, evaluarán y ajustarán el plan sobre el curso.

En todo caso, este ejercicio debe de ser integrado al de la planeación prospectiva.

3.3. El Inicio del gobierno

El inicio de un gobierno regularmente está acompañado de un alto nivel de incertidumbre, producto de la responsabilidad que se asume y de las presiones que se tienen, a veces sin haber entrado en funciones. En estos momentos críticos, las pequeñas diferencias en las acciones pueden tener efectos desproporcionados en el desarrollo del gobierno, volviéndolo particularmente vulnerable debido a una mala administración de expectativas, al desconocimiento de la situación del gobierno con precisión y, en algunos casos, debido a los costos por la inexperiencia o impericia de los miembros del equipo de trabajo, así como por la velocidad con la que suceden los hechos políticos y administrativos.



En consecuencia, se pueden definir algunos principios básicos a considerar en el arranque de un gobierno, como lo son:

- Liderar el cambio. Esto es realizar las acciones y dar las señales de que se está desarrollando un cambio importante y positivo en el ámbito de competencia, como lo puede ser nacional, estatal o municipal.⁸⁸
- Implementar un sistema de intervención. La cantidad y dimensión de los problemas, retos y decisiones del gobernante hacen que pueda caer en trampas o cometer errores. El gobernante debe cuidarse de no caer en una parálisis por análisis y no eliminar la sensibilidad política de la toma de decisiones.
- Dar claridad a las expectativas. La mejor forma de evitar una gran decepción es no alimentarla. La esperanza que es tan necesaria en la campaña política, es veneno en la transición o en el arranque de un gobierno. Dar claridad sobre lo que se puede lograr y lo que no es posible resulta fundamental. Esta administración de expectativas la podemos observar en el caso de Obama, quien durante su campaña generó gran expectativa sin entrar en compromisos concretos. Desde su toma de posesión adoptó un discurso más conservador poniendo los acentos en las circunstancias adversas, pero siempre refrendando la confianza de resolver los retos.
- Relacionar la estrategia con la situación. La estrategia es una guía para el desarrollo de las acciones; sin embargo, debe sujetarse a un proceso permanente de evaluación y análisis de la realidad, para ser ajustada durante su desarrollo. Es importante mantener la disciplina en la ejecución, pero también contar con el criterio y la flexibilidad.
- Acelerar el aprendizaje. Superar la curva de aprendizaje tanto del gobernante como de sus funcionarios. Esto va más allá de conocer a la organización, sus servicios, tecnologías y estructura, así como la cultura y políticas. También se requiere conocer la correlación de fuerzas, grupos actuantes, riesgos inminentes y prácticas no ortodoxas pero, sobre todo, decidir qué es lo que se quiere aprender y cómo hacerlo de manera más eficiente.
- Asegurar victorias en los primeros días para trasladar las expectativas a metas que refuercen la credibilidad y mantengan el capital político. Esto será la base para lograr metas importantes de largo plazo.

⁸⁸ H. Daly, Peter y Watkins, Michael, *The First 90 Days in Government*, Harvard Business School Publishing, 2006.



-
- El inicio del gobierno generará presiones y problemas. Es necesario tener mucho cuidado de no criminalizar la protesta social y responder con tratamientos de choque a manifestaciones democráticas de inconformidad popular, propias de cualquier democracia.

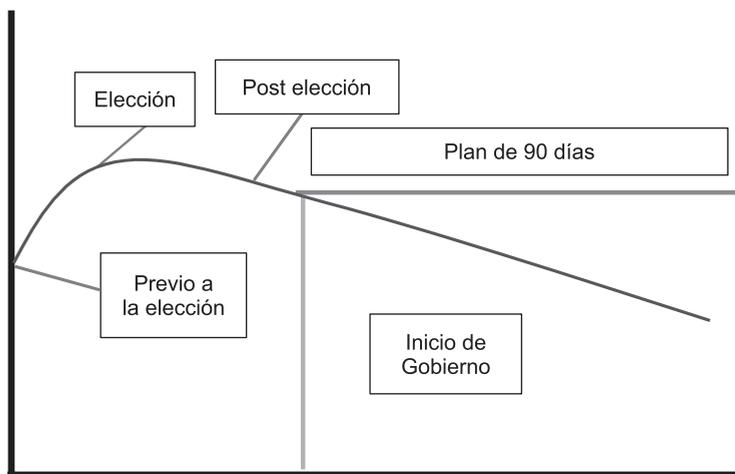
3.3.1. Plan de 90 días

En los últimos años se ha establecido una estrategia de 90 días para el inicio de los gobiernos, periodo en el que la población se forma un criterio sobre lo que será el nuevo gobierno. Con la agenda de los 90 días se finaliza el proceso de transición entre el candidato, el gobernador electo y el gobernador que está por dejar el cargo. Debido a que la agenda de los 90 días es la primera impresión del gobierno entrante, el gobernante deberá apoyarse en el mayor capital político, en el tiempo y el potencial para hacer un ejercicio de planeación reflexivo y con sentido político.

La tendencia natural de los gobiernos es entrar en un periodo de decepción, centrarse en tratar de inaugurar obras o acciones que no tienen recuerdo en la población, trascendencia ni significado. La propuesta de la agenda de los 90 días es que sea un conjunto de acciones que integren la operación política, la auténtica voluntad de cambio, la comunicación y la agenda de gobierno en una agenda de actividades del gobernante.

Entre los principales objetivos de la elaboración de una agenda de 90 días destacan:

- Incrementar los márgenes de gobernabilidad y construir un nuevo acuerdo político.
- Mantener altos índices de aceptación del gobierno.
- Lograr una comunicación efectiva y clara.
- Dar claridad sobre la agenda de gobierno.
- Mostrar que el cambio es verdadero, pero a la vez administrar la esperanza.
- Evitar la decepción en la población.



El cauce natural de la aceptación es llegar a un punto cúspide el día de la elección, a partir de ahí inicia un declive natural por el agotamiento del ánimo de la elección, los errores, la exclusión de grupos en la integración de gobierno y otros factores más. El plan de 90 días sirve para mantener los niveles de aceptación y dar la base para un gobierno funcional.

Para la construcción de esta agenda se propone que el gobernante integre:

1. Agenda de gobierno. Son los ejes sobre los cuales gobernará, los cuales darán claridad y rumbo a los ciudadanos, políticos y empresarios respecto a los alcances, limitaciones y acciones del nuevo gobierno.
2. Acciones críticas. Son las acciones que marcarán de manera positiva el arranque del nuevo gobierno.
3. Acuerdos políticos. Son los acuerdos que se firmarán con diversos grupos y regiones para dar gobernabilidad, transparencia y horizontalidad al nuevo gobierno.
4. Bases para el nuevo gobierno. Son las acciones que sirven de base para actuar de manera diferente, con honestidad y eficacia. Por ejemplo, el envío de iniciativas de ley, decretos y circulares.

Es decir, el principal reto del gobernante y de su equipo de trabajo es desarrollar en los primeros días de su administración dos o tres acciones concretas y contundentes que se conviertan en su plan de gobierno.⁸⁹

⁸⁹ De Vengoechea, Mauricio, *op. cit.*, p. 48.



////////////////////////////////////

Mauricio de Vengoechea propone una premisa que enmarca la explicación que se ha desarrollado sobre la importancia de una agenda en los inicios de la administración de un gobierno:

“Al igual que en la campaña, el gobernante debe imponer un ritmo durante su gestión, que lo mantenga a la ofensiva más que a la defensiva. Esto facilitará el éxito de su administración”.

3.3.2. Agenda de trabajo

La administración ha dedicado una abundancia de estudios sobre el presupuesto, los recursos financieros y humanos; sin embargo, es sorprendente lo poco que se ha desarrollado el estudio a la administración del recurso más valioso como lo es el tiempo.

La agenda del gobernante parece estar regida más por las presiones de actores políticos subalternos que por él mismo; el tiempo que se dedica a atender recomendados, proveedores e ideáticos es importante en su suma. Por lo que es fundamental planear la administración tanto del tiempo como de la energía del gobernante, conforme a criterios de rentabilidad y utilidad.

Una forma de realizarlo es creando agendas tipo que permitan una organización regular a lo largo del tiempo y un mecanismo de filtro que asegure la cercanía con el ciudadano, a través de una buena administración del tiempo, dentro de la cual se observan ciertos patrones y por ello es posible agendar no sólo reuniones, sino también atender temas con anticipación.

Por lo tanto, los tiempos políticos, el proyecto y la forma de trabajo con gabinetes y equipos deben reflejarse en la administración del tiempo del gobernante.



2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<ul style="list-style-type: none">• Entrega recepción• Inicio de gestión• Programa 100 días• Presupuesto	<ul style="list-style-type: none">• Agenda legislativa más importante• Selección de candidato presidencial	<ul style="list-style-type: none">• Elección presidencial	<ul style="list-style-type: none">• Elección de diputados y presidentes municipales	<ul style="list-style-type: none">• Operación regular	<ul style="list-style-type: none">• Preparar cierre de gobierno	<ul style="list-style-type: none">• Elección de gobernador

3.3.3. Integración del equipo de trabajo cercano y del gabinete de gobierno

Doris Kearns Goodwin es uno de los autores que han estudiado con mayor profundidad a los gobernantes y los gobiernos de los Estados Unidos. Este autor ha planteado que el genio político de Abraham Lincoln radicó en hacer un Equipo de Rival, es decir, pudo integrar a los hombres más brillantes y representativos de su generación; invitó y logró hacer un equipo de trabajo con Seward, Chase y Bates. Los tres compitieron por la presidencia de los Estados Unidos, cada uno en lo particular tuvo una aportación histórica para su país, pero en conjunto su obra fue fundacional. Cada uno de ellos, de acuerdo con los medios de la época, tenía mayor experiencia en la vida pública y una formación mayor, lo que hacía pensar que eclipsaría al humilde abogado de Springfield. Pero pronto se vio con claridad que estos rivales se hicieron colegas y fueron capaces de reconfigurar la historia de los Estados Unidos. Este modelo fue seguido por Franklin Delano Roosevelt y más recientemente por Barack Obama.⁹⁰

El punto es que la integración del gabinete no es sólo un acto de formar un equipo de trabajo, es una definición política que será la semilla de la confianza en el gobierno en el futuro, es la señal de cuál es la alianza con la que se gobernará, es un pacto político.

La experiencia del gobierno de Oaxaca (2010-2016) nos muestra que un error en este rubro puede ser demoledor. Tal es el caso del primer gobierno de oposición, que agotó una parte importante de su bono democrático en la integración de un gabinete fallido que no cumplía los requisitos de una ley que él mismo había propuesto y, por otro lado, no reflejaba la coalición que lo llevó al poder.

⁹⁰ Kearns Goodwin, Doris, *Team of Rivals*, Simon and Schuster, New York.



Para la definición de las personas que integrarán al gabinete, más que los nombres, el gobernante deberá considerar:⁹¹

- El número de miembros.
- Sus perfiles de acuerdo a su experiencia o conocimiento.
- Las necesidades propias del grupo.
- La señal política de su integración.
- Qué aporta y qué lastra a su proyecto.
- Requerimientos técnicos especiales.
- Autoridad moral y credibilidad.

Regularmente es más fácil colaborar con equipos de trabajo pequeños puesto que tal hecho permite una mejor comunicación, organización y control de las decisiones. Debido a que el equipo tendrá acceso a información relevante y delicada es fundamental que tenga una relación estrecha y de confianza con el gobernante, además de tener las capacidades suficientes para entender la tarea de gobierno.

Este mismo autor resume los elementos a considerar para el perfil que el equipo de trabajo deberá cumplir y que para efectos de la propuesta que se hace vale la pena rescatar. Estos atributos serían: dedicación total; cercanía al gobernante y conocimiento de los temas de gobierno; capacidad analítica y cabeza fría; habilidad y experiencia en la negociación y solución de conflictos; conocimiento de las comunicaciones y manejo de los medios, capacidad de respuesta rápida y asesoramiento de consultores experimentados.⁹²

Como ya se mencionó, la conformación del gabinete es parte de las decisiones estratégicas que el gobernante deberá tomar, resultado de negociaciones y acuerdos. Ante una realidad compleja en donde la incertidumbre y los tiempos de reacción son cortos, el gabinete de gobierno se convierte en un medio a través del cual se mejora la respuesta de gobierno frente a la ciudadanía y se canalizan, de manera ordenada, las demandas ciudadanas, dependiendo del sector de origen. Dado que su función es hasta cierto punto técnico y política, la selección de los Secretarios de Estado que lo integrarán deberá atender a factores diversos, sin olvidar que finalmente quienes ocupen estas posiciones serán actores estratégicos en cada una de las áreas de gobierno, sobre todo

⁹¹ De Vengochea, Mauricio, *op. cit.*, p. 114.

⁹² *Ibid.*, p. 115.

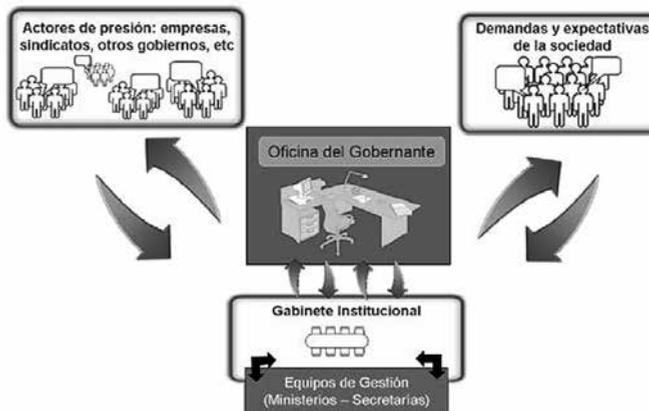


en momentos de crisis. En consecuencia, la integración de actores políticos representativos de la oposición al gabinete no debe descartarse.

Ejemplo de este hecho se refleja en el gabinete económico que Barack Obama integró tras ganar las elecciones de 2008, el cual fue muy diverso. Fueron incluidos académicos y funcionarios de la pasada administración del presidente William Clinton, así como también ejecutivos de importantes firmas e inversionistas.⁹³ Además, llama la atención que una de las posiciones clave, la Secretaría de Estado, hasta el día de hoy es ocupada por Hillary Clinton, quien en su momento fue surival en las primarias demócratas.

Las inquietudes por establecer elementos básicos para la conformación de un gabinete de gobierno han sido abordadas por autores como Babino, quien ha propuesto un modelo de lo que él llama “oficina de gobernante”, para referirse al ámbito en el cual la máxima autoridad de una organización pública desarrolla el proceso de toma de decisiones de gobierno.⁹⁴ Es importante precisar que este modelo de oficina no cuenta con una definición espacial definida debido a que se refiere a los ámbitos formales e informales en los cuales el líder de una organización procesa las decisiones de gobierno. Con base en esta herramienta, el gobernante conduce a sus equipos de gestión para atender las demandas ciudadanas. Y es justamente este equipo de gestión, conformado por ministerios o secretarías, el que conforma el gabinete institucional.

Las demandas a la Oficina del Gobernante



Fuente: CiGob-CIPPEC (2007).

⁹³ <http://www.cnnexpansion.com>, 9 de noviembre de 2008.

⁹⁴ Babino, Luis Guillermo, *op. cit.*, p. 6.



Las deficiencias que frecuentemente tiene una “oficina del gobernante”, se resumen en cuatro áreas⁹⁵:

1. Grupos que ejercen presión sobre el gobernante.
 - Agenda del gobernante: cargada de problemas de menor valor.
 - Las urgencias dominan a las importancias.
 - El “afuera” impone temas, reuniones, eventos.
2. Procesamiento de demandas sociales.
 - Se toman decisiones sin suficiente información sobre el problema a enfrentar.
 - Déficit de un procesamiento técnico-político sobre el impacto de las decisiones.
 - Débiles e inexistentes mecanismos de rendición de cuentas, así como de monitoreo de los problemas sociales.
3. La conducción de los equipos de gestión.
 - Reuniones de gabinete sin reglas claras.
 - Debilidad en la implementación de reglas de rendición de cuentas por compromisos de gestión asumidos.
 - Debilidad en la comunicación del plan de gobierno.
4. Los procesos de toma de decisiones.
 - No existe un ámbito técnico-político de procesamiento de problemas.
 - El gobernante vive una sobrecarga de responsabilidad que atenta contra la calidad de la decisión.
 - No hay tiempo de agenda reservado para el tratamiento de temas “estratégicos”.
 - No hay tiempo para formarse; se vive en la urgencia constante.

3.4. Acuerdos para gobernar y la construcción de una correlación de fuerzas favorable

En probabilidad y estadística la correlación indica la fuerza y la dirección de una relación lineal entre dos variables. Se considera que dos variables cuantitativas están correlacionadas cuando los valores de una de ellas varían sistemáticamente. En el ejercicio del gobierno, la correlación de fuerzas se refiere a si los activos políticos con los que se cuentan son suficientes para vencer las resistencias que presenten los adversarios políticos. Esto implica un juego de construcción de alianzas, sin embargo, cada alianza tiene un costo y,

⁹⁵ *Ibid.*, p. 8.



en la mayoría de las veces, no es posible contar con todos los aliados o con la unanimidad.

Lograr una correlación favorable no se circunscribe a las alianzas o exclusiones, es construir condiciones políticas que eviten situaciones de vulnerabilidad, dependencia y el incremento de los costos de una alianza o los de una eventual confrontación.

Gobernar es conducir la acción colectiva, para lo cual se requiere la construcción de la acción pública, lo que significa su institucionalización; es decir, fijar las reglas de negociación y acuerdo que regularán el actuar no sólo de los actores gubernamentales, sino también de los no gubernamentales. La institucionalidad de la acción colectiva es un ingrediente clave en la construcción de políticas con resultados cívicos.

Es por ello que la tarea de gobernar no es un monopolio del Estado, sino una tarea de corresponsabilidad que genera nuevas formas de relación entre lo público y lo privado. Y justamente en el hacer diario del gobierno se presenta una dinámica de contrapesos: la centralización, burocratización y verticalidad han perdido intensidad (governabilidad), mientras se fortalece el sentido de la cooperación, interacción y coordinación (governanza). La herramienta de *governanza* en un contexto como en el que nos encontramos constituye para los gobiernos tanto a nivel nacional, estatal y local una nueva forma de encauzar el proceso de gobernar.

3.5. Agenda de gobierno y proyectos estratégicos

Los recursos limitados obligan a un ejercicio de priorización sobre los problemas públicos, el proyecto del gobernante y las agendas de los grupos. Esto implica tres principios medulares: i) qué temas serán integrados a la agenda de gobierno, ii) cuáles no serán incorporados en lo inmediato, y iii) cuál será su mecanismo de atención en ambos casos. Esto significa relacionar las posibilidades de solución técnica, la demanda de los intereses, la factibilidad política, la razón del gobernante y el presupuesto.

Para los efectos de la propuesta del modelo, debe necesariamente definirse la agenda de gobierno al conjunto de acciones que emprenderá el gobernante para la realización de su proyecto, que le permitirán dar salida a las presiones



de grupos y necesidades que plantee la coyuntura sobre temas y problemas públicos y políticos. Este concepto debe de ir más allá de la definición tradicional de agenda de gobierno desde el enfoque de las políticas públicas. Más que la gestión, se busca la visión de Estado y una visión integral del gobierno, sobre todo al analizar y diseñar las políticas, desde la academia es común que los problemas sean estudiados de modo separado y auto contenido.

La coyuntura obliga a los gobiernos a subir a sus agendas problemas que requieren una respuesta rápida y efectiva, pero que quienes son los responsables de hacerlo no cuentan, en gran medida, con la capacidad para encauzarlos con claridad. Los cursos de acción gubernamental se dan en un ambiente de incertidumbre, presión y sin conocimiento de lo que realmente se está haciendo. Aunado a ello, existe un gobierno sobrecargado de problemas públicos y otros tantos que buscan serlo, que de no manejarse estratégicamente ponen en riesgo la viabilidad del gobierno.

Por tanto, la agenda de gobierno requiere de un planteamiento estratégico dado que si no se analiza desde esta perspectiva, todos los intentos por resolver los problemas serán, en el corto o largo plazo, remedios temporales que afectarán la gestión gubernamental al no ser efectiva.

Ahora bien, si los proyectos estratégicos son acciones de gobierno que buscan solucionar un problema público ¿qué criterios habrá que tomar en cuenta para considerar a un problema público?; una vez etiquetado como problema público ¿qué factores inciden para que éste forme parte de la agenda de gobierno?

Para dar respuesta a tales cuestionamientos se requiere, primeramente, entender qué se entiende por problemas públicos. De acuerdo a Luis Aguilar Villanueva, este tipo de problemas son construcciones sociales y políticas de la realidad que pasan por una doble definición de problema público⁹⁶ en donde la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales cobra relevancia. Este mismo autor señala que introducir a la agenda un asunto público depende básicamente de tres aspectos: si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable, si las cuestiones o demandas son tratables, y si quienes toman las decisiones están interesados en intervenir.⁹⁷

⁹⁶ Aguilar Villanueva, Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera antología*, Miguel Ángel Porrúa, Tercera edición, México, 2000, p. 57.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 40.

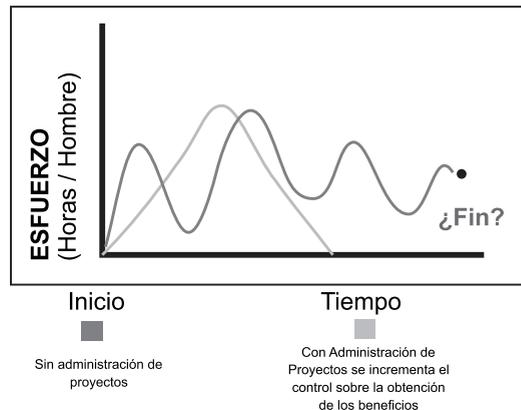


Finalmente, quienes más influyen en esta decisión son los actores políticos pues previo a definir qué sí o no va en la agenda gubernamental, se da un proceso de negociación y acuerdos entre los actores involucrados.

Hasta cierto punto, la elaboración e implementación de los proyectos estratégicos llaman a gobernar a través de la cooperación y el consenso, para lo cual se hace necesaria la existencia de instituciones eficientes frente a una manifestación de relaciones de poder que, hasta cierto punto, intenta generar un equilibrio entre el Estado y la sociedad.

En suma, los proyectos estratégicos adquieren tal relevancia que, si no se tienen bien definidos, difícilmente se atenderán las demandas sociales y la resolución de los problemas públicos será aplazada. Es fundamental que los gobernantes contemplen las principales causas por las que fracasan los proyectos. Desde nuestro punto de vista, basándonos en los autores como De Vengoechea, Babino, H. Daly y Watkins, entre otros, algunas de las razones son:

1. Planeación deficiente
2. Líder del proyecto inapropiado
3. Falta de apoyo ejecutivo
4. Mala definición del alcance
5. Cambio no controlado
6. Programación inadecuada del trabajo
7. Equipo de trabajo inapropiado
8. Falta de control de costos
9. Insuficiencia de recursos
10. Falta de incentivos y penalizaciones
11. Deficiente Administración de la Información
12. Carencia de análisis de riesgos



3.6. Ejecución y alineación de objetivos

“Sabemos que todas las cosas cooperan para bien a todos aquellos que trabajan juntos para un propósito...todo cuanto pueda sucederles redundará en su propio beneficio”

Romanos 8:28,

Aun el mejor plan y el más brillante diseño son inútiles si no hay una ejecución que los haga realidad. La planeación y el diseño de la estrategia



son una responsabilidad inherente al gobernante (por algo al Presidente o al Gobernador se les denomina Titular del Ejecutivo). La imaginación, creatividad, inteligencia, conocimiento y valor son cualidades esenciales para un gobernante, pero si no tiene capacidad de ejecución, no será capaz de convertirlas en resultados. Si bien el gobernante no puede realizar acciones de ejecución, sí es responsable de que sus instrucciones y proyectos se ejecuten.

En un modelo de gobierno es fundamental asumir que la ejecución es una disciplina y es integral a la estrategia. Es común pensar que la ejecución es el lado táctico del gobierno. Si bien las tácticas son centrales para la ejecución, pero la ejecución no es la táctica. La ejecución es un proceso sistemático que debe ser discutido de manera rigurosa cuestionando los qué, los cómo y su vínculo con la estrategia.⁹⁸ El corazón de la ejecución está en tres procesos principales: la gente, los procesos de operaciones y el proceso dentro de la estrategia. Es por ello que la ejecución debería ser una filosofía de ejercicio, una responsabilidad institucional la razón de ser del servidor público.

El control de la ejecución también es trabajo del gobernante. Si no existe la atención jerárquica sobre los procesos, éstos no se realizarán. Por ello es importante la supervisión y creación de condiciones favorables y, en su caso, presionar para que las cosas se lleven a cabo. La ejecución hace la diferencia entre el demagogo y el gobernante exitoso.

Un ejemplo de la importancia de acompañar la ejecución es la batalla de Stalingrado, ya que mientras el general alemán Paulus planteaba que no requería estar en el campo de batalla por ser el comandante, su opositor Chuikov, que de manera cotidiana estaba en el frente, le permitió entender, motivar y exigir a sus soldados las condiciones para hacer una estrategia exitosa.

La complejidad y el universo creciente de proyectos, acciones, sucesos y la especialización hacen cada vez más difícil la ejecución y su control. Por ejemplo, durante el gobierno de Lincoln, el Secretario de la Defensa tenía cincuenta civiles, entre ejecutivos, telegrafistas y empleados; hoy el Pentágono tiene miles de empleados en áreas especializadas y una escalera de niveles.⁹⁹

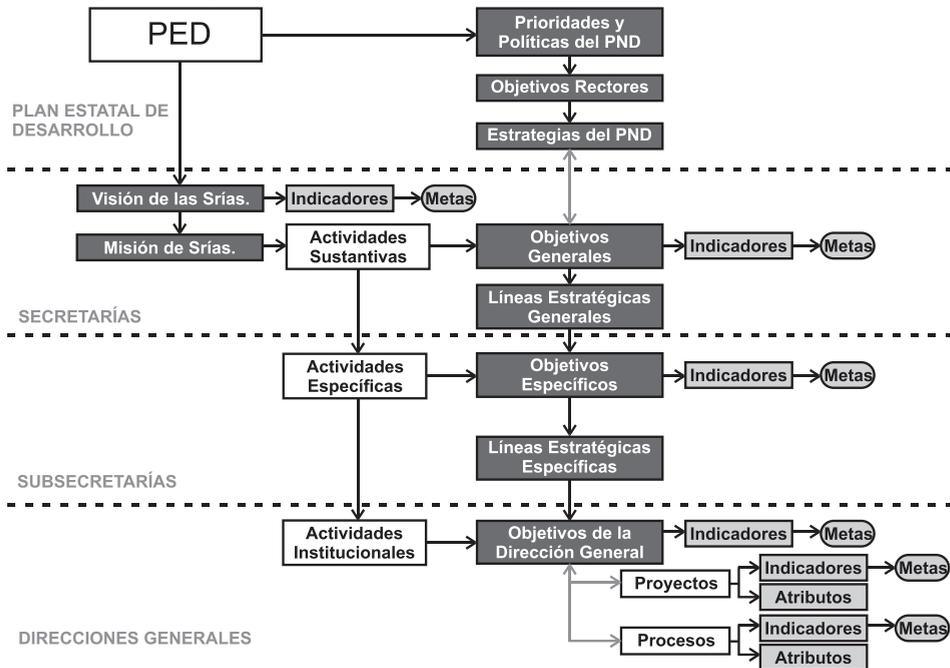
⁹⁸ Bossidy, Larry y Ram Charan, *Execution. The discipline of Getting Things Done*, Crown Business, 2002.

⁹⁹ Drucker, Peter F., *Effective Executive, The definitive Guide to Getting the Right Things Done*, Classic Drucker Collection Edition, 2007.



Entonces, el reto radica en cómo hacer que las cosas sucedan sin ahogarse en detalles y generar una inactividad. Esto implica:

- Claridad en la estrategia y cómo debe ser ejecutada. Una instrucción precisa puede tener un cumplimiento estricto.
- La capacidad de delegar y dar seguimiento a las instrucciones y acuerdos.
- Que la claridad del gobernante se traslade a los diferentes ámbitos para evitar distorsiones en la estructura.
- Un sistema en el cual puedan alinearse las acciones de las diversas áreas, instituciones y organizaciones con los objetivos del gobierno, con la información pertinente sobre avances, obstáculos y decisiones que se requieran tomar. Con indicadores ciertos y que reflejen la realidad.
- Construir un círculo virtuoso entre la prospectiva, la estrategia, la ejecución y los resultados.



Fuente: Elaborado con base en lineamientos de Muñoz Gutiérrez, Ramón.

3.7. Comunicación política

Otro de los principales frentes que el gobernante deberá atender es el de la comunicación, que no debe confundirse con la difusión de información, sobre



todo en momentos en los que los medios de comunicación han cambiado, pero también se han sumado otros. Pese a que la radio y la televisión siguen siendo los medios de comunicación más tradicionales, los tiempos modernos exigen que los gobernantes, además de hacer uso de éstos, hagan uso de canales de comunicación modernos, como es el caso de las redes sociales (*twitter, facebook, etc.*)

En la propuesta del modelo de conducción, la comunicación se concibe desde una visión estratégica y como un instrumento político, es decir, comunicar no sólo es expresar o informar, sino también influir.¹⁰⁰

Autores como Meyenberg y Lugo consideran a la comunicación política como el intercambio de información, ideas, y opiniones en torno a los asuntos públicos que se da a través de la actividad de determinadas personas, como los políticos, los comunicadores y distintos grupos de la sociedad.¹⁰¹

Por tanto, la estrategia de comunicación política del gobernante deberá ser efectiva y utilizar con eficiencia los medios de comunicación que tenga a su alcance. La trascendencia de la comunicación para un gobernante es de tal magnitud que, en términos prácticos, podemos decir que es el enlace permanente entre su gobierno y la población.

En este sentido, la estrategia y la táctica que el gobernante utilice para lograr una comunicación política efectiva deberá darse en un marco en el que se tenga claro que, en términos de poder político, se usarán los medios de comunicación masiva para que el gobernante:¹⁰²

- Mantenga y eleve sus márgenes de credibilidad y legitimidad.
- Muestre a la ciudadanía que cuenta con un programa de gobierno claro.
- Reafirme su liderazgo.
- Fortalezca sus atributos o ventajas y reduzca los efectos negativos sobre la imagen de los conflictos que pueden afectarlo.

¹⁰⁰ Sosa Plata, José Antonio, "Información política: enfoque analítico y perspectiva estratégica", en Tomás Miklos (coord.), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, Siglo XXI editores-IFE, México, 2001, p. 290.

¹⁰¹ Meyenberg Leycegui, Yolanda y Lugo, José Antonio, *Palabra y poder. Manual del discurso político*, Grijalbo, México, 2011, p. 17.

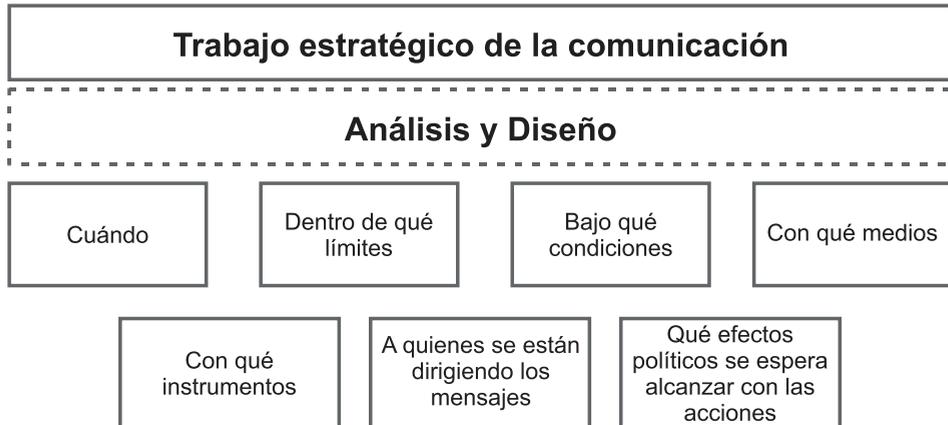
¹⁰² Cfr. Sosa Plata, José Antonio, *op. cit.*, p. 294.



Cada una de estas situaciones se presenta en un panorama de normalidad, de rutina, en donde el gobernante finalmente decide cómo y en qué momento utilizar alguna de ellas. No obstante, en escenarios de conflicto la visión estratégica será determinante. Así entonces, se aconseja que el equipo de comunicación del gobernante no pierda de vista:

- Comunicar con eficiencia.
- No cometer errores.
- No existe mejor improvisación que la preparada.
- Mejorar y superar esquemas tradicionales de comunicación.

Por tal motivo, las recomendaciones que en su momento hizo Sosa Plata respecto a la importancia del trabajo estratégico de la comunicación siguen vigentes y por ello se incorporan a esta propuesta de modelo de conducción que se presenta. Lo que se le sugiere tanto al gobernante como a su equipo de comunicación son recomendaciones que aunque parecieran ser sencillas, en el ejercicio diario de la tarea de gobernar regularmente no se atienden.



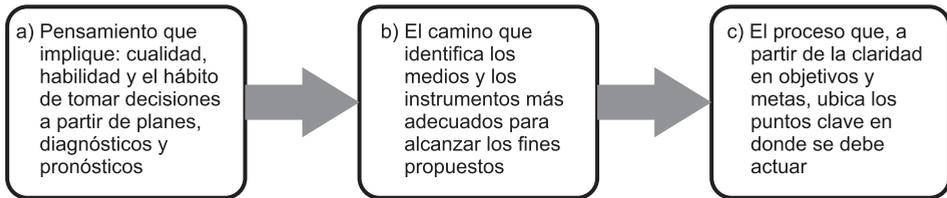
Fuente: Elaboración propia con base en Sosa Plata, José Antonio, 2001.

Es por eso que el gobernante y su equipo no deben perder de vista que el ejercicio de comunicación que día a día deberán realizar exige que el análisis y el diseño de cada una de las acciones esté acompañado de una táctica y una estrategia. En donde la *táctica* se convierte en un medio y la estrategia *en el fin*. De ahí la importancia de que tanto los fines como los medios estén articulados coherentemente.¹⁰³

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 296.



De manera esquemática se sugiere que tanto el gobernante como su equipo de comunicación tengan clara esta perspectiva estratégica, que puede resumirse en tres líneas básicas:



El discurso es uno de los medios más usado para comunicar, sobre todo porque su función es persuasiva y permite fijar una postura respecto a un asunto, tema o problema público.¹⁰⁴ Ser claro en la transmisión de las ideas es fundamental cuando un discurso se emite. Lo que se dice y la forma como se dice permitirá al gobernante situarlo en una posición de ventaja o desventaja.

Para el gobernante debe quedar muy claro que el discurso, como herramienta de comunicación, formará la visión que se tiene de él, además de que construye, mejora o deteriora su imagen, permitiéndole conservar o dañar su popularidad.¹⁰⁵

Tanto la buena imagen como un discurso convincente le permitirán al gobernante construir y mantener los lazos de confianza y legitimidad con la ciudadanía. No obstante, el gobernante deberá ser cuidadoso de que su discurso:

- Se adapte a los cambios de valores y gustos de la sociedad.
- Que no sea formal o plagado de tecnicismos o referentes numéricos.
- Deberá personalizarse en dos sentidos: para él y para la gente.
- Ser cautos en su dramatización.
- Fuerza de las ideas.

Adicional a estos elementos, el gobernante debe cuidar ser creíble y que su imagen sea consecuente como lo que predica.

Por supuesto que la “credibilidad” es y será uno de los frentes que el gobernante deberá cuidar. De acuerdo a Meyenberg y Lugo para tener credibilidad se tienen que cumplir tres condiciones:

¹⁰⁴ Meyenberg Leycegui, Yolanda y Lugo, *op. cit.*, p. 17.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 18.



1. La condición de sinceridad. Decir la verdad.
2. La condición de acción. Llevar a la práctica lo que se promete.
3. La condición de eficacia. Ofrecer pruebas de contar con los medios para hacer lo que se promete.

Así entonces, se recomienda al gobernante y a su equipo de trabajo ser estratégicos en el proceso de comunicación política. Inclusive, el uso de los discursos, puede apoyarse en un proceso comunicativo, pero que refiera a las instituciones, destacándose:

- Conferencias de prensa.
- Boletines.
- Comunicados.
- Entrevistas y comentarios editorializados.

Cabe mencionar que así como el gobernante dedica parte de su tiempo a la elaboración de una agenda trabajo, también elabora una agenda de medios, la cual según estos mismos autores “exige ritmos rápidos y respuestas muy concretas que puedan ser traducidas al vertiginoso lenguaje de la comunicación”.¹⁰⁶

Hasta aquí se han mencionado las características generales de un proceso de comunicación y resaltado la importancia del uso del discurso. Sin embargo, se debe partir de la premisa de que cada gobierno tiene una forma diferente de comunicar y, a su vez, todas tienen sus ventajas y desventajas. En consecuencia, lo que se le propone al gobernante es definir la propia.

Las acciones del gobernante serán:

- Seguidas por la agenda de quienes conforman su gabinete y, en todo caso, se buscará la confirmación del mensaje con actores políticos, sociales y líderes de opinión.
- Se define un mensaje a la semana y éste deberá ser repetido por todos los actores vinculados.

El estilo propio de comunicar de cada gobierno lo podemos identificar en los gobiernos de Vicente Fox, Andrés Manuel López Obrador y, en un plano internacional, el gobierno de Barack Obama.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 21.



Gobierno	Forma de comunicar
<p>Vicente Fox Quesada</p>	<p>Trabajó en dos estrategias: por un lado “eventos”, en los cuales presentaba y hacía notorios sus logros y acciones. (Esta práctica disminuyó cuando comenzó a ser imprecado públicamente en la segunda mitad de su mandato).* Y, por el otro lado, hizo una apuesta importante a la publicidad. Durante el foxismo la Secretaría de Gobernación autorizó dos mil 336 campañas y 874 programas de comunicación para dar a conocer las acciones del gobierno.</p>
<p>Andrés Manuel López Obrador</p>	<p>Conferencias de prensa matutina. Apostó a una cercanía con los reporteros. AMLO daba a conocer sus puntos de vista, informaba, aclaraba o desmentía, sobre una determinada cuestión, asunto o tema. Él decidía el asunto a tratar, qué contestar o qué esquivar; determinaba su duración y la intensidad de la conferencia de prensa, mediante sus mensajes, opiniones cuestionamientos.** Diariamente eran novedad sus cuestionamientos, discursos llenos de “modismos”, críticas, duras comparaciones, etc.</p>
<p>Barack Obama</p>	<p>Boletines informativos. La Oficina de Prensa de La Casa Blanca regularmente emite boletines para su difusión inmediata y cubre los espacios noticiosos con voceros. Reserva sus dotes de orador para los momentos clave.</p>

Fuente: Elaboración propia con base a Bravo (2009) y Pérez y Cuna (2006) y las páginas electrónicas de los citados.

El papel de la comunicación en momentos de crisis es fundamental. De acuerdo a Rubén Aguilar, cuando estalla una crisis no se tienen más de 8 horas para contar la historia que se considera verdadera a partir de la propia versión. En consecuencia, la comunicación en el manejo de una crisis debe de guiarse en:¹⁰⁷

- Desarrollar un plan de comunicación para prevenir la crisis.

* Bravo, Jorge, “La comunicación gubernamental de Vicente Fox”, en *Revista El cotidiano*, UAM, Vol. 24, Núm. 155, mayo-junio, México, 2009, p. 155.

** Pérez Cristino, Laura Noemí y Cuna Pérez, Enrique, “El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno del Distrito Federal”, en *Revista El Cotidiano*, julio-agosto, año/vol. 21, número 138, UAM Azcapotzalco, México, D.F., p. 10

¹⁰⁷ Aguilar, Valenzuela, Rubén, “La comunicación ante la crisis”, en *Revista Digital Etcétera*, 11 de agosto de 2010, (<http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=4571>)



- Crear una hoja informativa que detalle el alcance del suceso y su cronología y actualizarla permanentemente, confirmar siempre todos los hechos.
- Elegir a la persona de la organización encargada de contactar a las víctimas.
- Preparar respuestas para las preguntas predecibles: por qué, qué, cuándo y cómo.
- Elaborar declaraciones o guiones que puedan usar las telefonistas al recibir llamadas.
- Si es posible, comunicarse primero con el personal y luego con otras instancias.
- Responder a todos los grupos sociales pertinentes.
- Designar a un sólo vocero que esté plenamente preparado. Tener respuestas y ensayarlas sobre las 20 peores preguntas sobre el tema que se puedan imaginar.

3.8. Vivir en la crisis

La complejidad en la que se desarrolla el gobierno hace vivir en una permanente concatenación de crisis. Los problemas se suceden y la normalidad desaparece; las crisis reales o las creadas por la cortesanía ocupan la mayoría de las agendas de los gobernantes.

El primer punto es diferenciar cuándo existe una crisis real y un tema crítico. Una crisis, antes de que se origine, se manifiesta a través de señales que el gobernante deberá aprender a identificar. Mientras que los temas más tensos pueden generar o no un impacto negativo sobre la imagen de un gobierno y de su gobernante, las crisis necesariamente generan un impacto negativo sobre la imagen.¹⁰⁸

Los temas tensos, bien manejados, no se convierten en temas críticos. La mayoría de las crisis de los gobiernos provienen de temas críticos mal manejados o simplemente nunca abordados.

Es decir, evitar que un tema crítico se convierta en una crisis es parte del aprendizaje que un gobernante deberá adquirir. Bajo estas circunstancias, lo que se requiere es la construcción de soluciones rápidas que no estén

¹⁰⁸ Cfr. De Vengoechea, Mauricio, *op. cit.*, pp. 42-43.



basadas en la improvisación, ni en el día a día, sino que se vayan trabajando. Las dificultades que constantemente surgen en el quehacer gubernamental requieren soluciones oportunas no reactivas.

Como anteriormente se había mencionado, el gobernante deberá ser cuidadoso en el manejo de los temas críticos para evitar llegar a una crisis. Las verdaderas crisis pueden clasificarse como ocasionales, permanentes e impredecibles.¹⁰⁹

En el ejercicio práctico, la mejor manera de controlar una crisis es acudir a una metodología y no basarse en el instinto. Contrario a lo que se piensa, es un mal hábito actuar de inmediato. Por lo general, este impulso hace que se deje a un lado cualquier disciplina metodológica y precisamente este es uno de los mayores problemas cuando de solucionar una crisis se trata.

Herramientas para enfrentar las crisis

Existen varias metodologías para abordar las crisis. Mauricio de Vengoechea estudia el manejo de la crisis, a través de algunas herramientas:¹¹⁰

Objetivos claros y precisos. Los primeros pasos que hay que definir es cómo queremos salir de la crisis y si hay posibilidad de obtener alguna ventaja de ella. Sin embargo, hay objetivos que son permanentes a todas las crisis:

- Mantener la gobernabilidad.
- Dar viabilidad al plan de gobierno.
- Contar con aliados.
- Neutralizar a los contrarios.
- Mantener los niveles mínimos de favorabilidad y credibilidad.
- Garantizar una posición en el futuro.

Conocer el entorno. El segundo paso es realizar una investigación de manera ágil y oportuna pero que permita contar con la información adecuada para identificar las percepciones de los ciudadanos, las fortalezas y debilidades propias y de terceros, y medir el impacto de las acciones del gobierno frente a los temas que quiere solucionar.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 61.

¹¹⁰ *Ibid.*, pp. 81-86.



Conocer el origen y el impacto de la crisis. Conocer esta información siempre es útil para disminuir el impacto negativo y facilitar la solución, aun cuando no es evidente. Para identificar el origen de la crisis puede ser útil preguntarse:

¿Alguien genera esta crisis?; ¿Quizás es el propio gobierno?; ¿Se trata de un caso fortuito? Otras preguntas necesarias son: ¿Quién será afectado? ¿A quién va a beneficiar? ¿Que duración va a tener? ¿Cuál es su verdadero impacto y si puede generar una reacción en cadena?

Conocer el origen de la crisis cuando todavía no ha evolucionado y atacar la enfermedad desde la raíz es, desde todo punto de vista, recomendable. Pero antes de actuar es indispensable medir las consecuencias.

Saber quiénes están involucrados. Detrás de toda crisis siempre hay alguien interesado, no es posible tomar el control de una crisis, si no se sabe qué intereses hay realmente detrás de ella. Las crisis de gobierno están llenas de paradojas de grupos que apoyan públicamente, pero que operan de manera discreta en contra. Así las preguntas obligadas son: ¿Quiénes están a favor y en contra?, ¿Quiénes son neutrales?, ¿Quiénes son neutrales pero podrían ponerse en contra?, ¿Quiénes son los opositores? y ¿Cuáles son sus debilidades y fortalezas?

Conformar un equipo de trabajo. La operación de contención de la crisis tiene que ser realizado con un equipo creado para estos efectos; la integración debe obedecer a los perfiles y funcionalidad. Estas circunstancias demandan dedicación total, cercanía con el gobernante y conocimiento de los temas del gobierno; capacidad analítica y cabeza fría; habilidad y experiencia en la negociación y solución de conflictos; conocimiento de las comunicaciones y manejo de medios; capacidad de respuesta rápida.

Tener una estrategia. Es el paso más importante para tomar una decisión política institucional, esta debe ser sencilla, maleable y poderosa, debe constituirse a partir del consenso, debe ser escrita y toda estrategia de crisis debe ser secreta.

Existen varias metodologías para abordar una crisis, no todas se pueden resolver de manera deseable, pero no hay crisis que no se pueda administrar.



3.9. Liderazgo político

"Liderazgo es cuestión de inteligencia, integridad, humanidad, valor y autoridad".

El arte de la Guerra, Sun Tzu

La importancia del liderazgo político en el ejercicio de gobierno es fundamental para darle rumbo a una nación, sobre todo si la acción de gobierno se circunscribe en un régimen democrático que da cabida a una pluralidad de posiciones políticas, entre las cuales habrá que defender la que mejor ayude a conducir la nación. El liderazgo en el gobierno como conducción es trascendental. Sin él es difícil, casi imposible, asumir la responsabilidad de conducir de manera correcta el rumbo de un país.

La definición más básica concibe a un líder como una: persona a la que un grupo sigue, reconociéndola como jefe u orientadora.¹¹¹

Por tanto, si el gobernante carece de un verdadero liderazgo político estará imposibilitado para materializar su proyecto de gobierno, sobre todo porque gobernar obliga a negociar, acordar, conciliar, y justamente en estas acciones de gran responsabilidad, el liderazgo es fundamental.

Se ha dicho que todo líder político es un producto social resultado de la interacción de una serie de variables, entre las cuales destacan Blázquez (2002):¹¹²

- Las características personales: aquellas que lo hacen sobresalir, ya sean por su capacidad oratoria; por el poder de seducción; por el poder y la facilidad de adaptación; atractivo personal, etc.
- Las circunstancias políticas, sociales y personales: tanto del personaje analizado, formación ideológica y política, como de la sociedad en la cual desarrolla su actividad política y el momento histórico en la que ésta se encuentra.

¹¹¹ Diccionario de la Real Academia Española, Vigésima segunda edición.

¹¹² Blázquez Bilaplana, Belén, *Liderazgo político y gobernabilidad: cuestiones abiertas, futuro incierto*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002, pp. 3-4.



- Los condicionamientos: aquellos aspectos que determinan el que actúe de una manera u otra, tales como situaciones de crisis; luchas internas de partido; procesos de renovación; etc.
- Las necesidades políticas: las situaciones y capacidades que definen qué es necesario en cada momento histórico, social, económico, político, etc.

El liderazgo político también es entendido como aquel que es realizado por personas que dirigen con éxito los desafíos que plantea a una sociedad un acontecimiento histórico concreto y cambios políticos o sociales irreversibles, ganándose el apoyo, o al menos, la aceptación de la sociedad, la aprobación del electorado y la tolerancia de las principales instituciones.¹¹³

Es por eso, que “cuando una persona tiene la capacidad de movilizar o inspirar a la gente para que alcance ciertos objetivos de una manera satisfactoria para el grupo de personas al que representa, se puede decir que tiene liderazgo político”.¹¹⁴

A todo esto, ¿Cómo debe funcionar un buen liderazgo político? Cuando una persona tiene un verdadero liderazgo político puede:¹¹⁵

Conocer las causas de un problema específico, (diagnóstico)

y sabe lo que utilizará para hacer planes de acción, (políticas)

y que después provocarán actos para alcanzar metas y objetivos que convengan a todos (práctica).

Estas acciones diagnóstico-política-práctica pueden ser consideradas como proceso del liderazgo político, y cuando existe una persona que genera este proceso puede llamársele líder político.

Ahora bien, cuando se habla de un liderazgo político democrático, nos referimos a “un conductor que con reconocida capacidad de mando y ejecución, asume un proyecto histórico capaz de regenerar seguidores

¹¹³ *Ibíd.*, p. 4.

¹¹⁴ Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, “Liderazgo político para un nuevo siglo”, en *Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática*, No. 4, Guatemala, Centroamérica, agosto 2002, p. 12.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 18.



organizados, democráticamente y comprendidos con su causa, para el ejercicio del poder".¹¹⁶

Una de las aportaciones más interesantes que se han hecho sobre liderazgo político es lo formulado por Roberts Andrew cuando afirma que el liderazgo es concebido como una mezcla de trabajo en equipo, capacidad de guiar y motivar, y momentos de reflexión solitaria, pues un buen líder sabe asumir responsabilidades.¹¹⁷

En su texto refiere que los liderazgos de Churchill y de Hitler tienen características peculiares. Respecto a Hitler, menciona que este personaje se basó en:¹¹⁸

- a) construir un elemento que integrara al pueblo (enemigo común, histórico).
- b) se encargó de crear una imagen de sí mismo fuerte, simbólica.
- c) creó uniformes, medallas y escenarios grandiosos que obligaba a usar a sus altos mandos, en tanto que él salía a escena con retraso, en un uniforme sencillo, y sin más condecoración que la medalla ganada en las trincheras de la Gran guerra.
- d) su discurso decía encarnar al 'canciller del pueblo'.

Mientras que Churchill se caracterizó por una apariencia desaliñada artificialmente construida. Es así que el liderazgo de Hitler se construyó a partir de un "carisma creado artificialmente", basado en la ambición de poder, mientras que el liderazgo de Churchill estuvo cimentado en la inspiración genuina, cuando lo conocían hacía sentir a la persona que era ella quien era capaz de todo. Esta inspiración no requería del carisma o de un poder dictatorial.

Estas reflexiones permiten plantear que el "liderazgo" es uno de los elementos más importantes en la conducción del gobierno. En las condiciones actuales los liderazgos carismáticos están vinculados a la ética de la conciencia y los inspiradores a la ética de la responsabilidad. De ahí

¹¹⁶ Roa Suárez, Hernando, "El liderazgo político. Semblanzas", en *Revista Universitas*, diciembre, número 106, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia, p. 410.

¹¹⁷ Suárez Prado, Gonzalo, *Reseña del libro: Andrew Roberts, Hitler y Churchill, los secretos del liderazgo*, Departamento Académico de Estudios Generales, ITAM, México, p.1.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 2.



entonces que el gobernante deberá tener claro que ser líder significa asumir responsabilidades y riesgos calculados, para lo cual su conciencia será quien le dé dirección a sus acciones de gobierno, que deberán caracterizarse por la rectitud y la honradez en todo tiempo, y buscando el bienestar social.

Tal como lo apunta Roberts Andrew: *“la inspiración genuina es más poderosa que el carisma creado artificialmente.”*

Algunos de los principales líderes con impacto mundial son:

Líder	Legado
Gandhi	La originalidad del proyecto de no violencia, como una formulación para edificar naciones autónomas y libres.
Mussolini	Las grandes lecciones históricas recibidas por las dictaduras y regímenes unipersonales que invitan a su ejercicio pleno de su libertad creativa.
Kennedy	La visión sobre la democracia acompañada de equidad, de humanismo y de esperanza de un mundo en paz.
Gaulle	El valor del sentido de la historia, de la democracia, del patriotismo y de la grandeza.
Bolívar	El espíritu independentista y valiente; la construcción de las democracias; la necesidad de la unión latinoamericana y la búsqueda de la gloria.
Hitler	El “carisma creado artificialmente”, basado en la ambición de poder.
Churchill	La “inspiración genuina”. Por tanto, los líderes no necesitan carisma o poderes dictatoriales para inspirar a otros.

Fuente: Realizado con base en Roa Suárez, Hernando, “El liderazgo político. Semblanzas”, en *Revista Universitas*, diciembre, número 106, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia., p. 448 y Suárez Prado, Gonzalo, Reseña del libro: Andrew Roberts, *Hitler y Churchill, los secretos del liderazgo*, Departamento Académico de Estudios Generales, ITAM, México.

Conclusiones

Cada día la capacidad de gobernar es desafiada. Las condiciones en las que se desarrollan los gobiernos son cada vez más complejas, por lo que el gobernante requiere de mejores herramientas para gobernar.

Una de las principales razones que explican los limitados resultados de la gran mayoría de los gobiernos radica en la incapacidad de los gobernantes para conducir una nación. Gran parte de los gobernantes se guían por paradigmas obsoletos y carecen de habilidades para hacer frente a problemas públicos que derivan de una realidad compleja, incierta e inestable.

El reclamo social obliga a los gobernantes a reconocer la gravedad del problema y, en consecuencia, trabajar en la búsqueda de soluciones.

El estudio del gobierno como conducción es una asignatura pendiente de las ciencias sociales, en particular para las Ciencias Políticas y la Administración Pública. Se ha demostrado que el problema del gobierno es inherente a la responsabilidad del gobernante y que las ciencias sociales no le han ofrecido herramientas prácticas para mejorar sus capacidades y desempeño. A pesar de las importantes aportaciones que las ciencias sociales han hecho en los estudios sobre gobierno, todavía no han logrado generar un conjunto de conocimientos articulado, dirigido al análisis y a la operación de gobernar.

Si bien existe una amplia bibliografía histórica sobre recomendaciones y lecciones al gobernante, durante el siglo XX se perdió esa tradición. La academia se centró en el desarrollo de fórmulas, la mayoría enfocadas en tres vertientes: la política, las políticas públicas y la económica, así como al desarrollo de una visión gerencial, lo que implicó que se perdiera una importante información sobre la conducción integral del Estado. El resultado: un proceso de enseñanza-aprendizaje sobre gobierno basado en paradigmas excesivamente racionales, formalistas y predictivos, que nos



llevan a la conclusión de que todavía no existe un cuerpo de conocimientos integrado sobre el gobierno como conducción.

La construcción de un cuerpo de conocimientos integrado y útil sobre la conducción no sólo es posible, sino además es necesaria para mejorar las capacidades de los gobernantes; sin embargo, las universidades no ofrecen estas herramientas, más bien la oferta es una suma de instrumentos teóricos desarticulados que son de difícil aplicación para el gobernante.

Los enfoques de gobernabilidad y gobernanza presentan dos modos distintos de gobernar. Mientras la "gobernabilidad" es un enfoque gubernamentalmente estructurado y dominante, la "gobernanza" denota acción del gobierno pero acompañada de la acción de actores sociales y económicos. No obstante, ninguno de ellos toma como elemento primario al gobierno como conducción.

La propuesta que se hace sobre un modelo de conducción, si bien es básica e inacabada, permite demostrar que sí es posible construir una serie de modelos de conducción que sirvan de guía al ejercicio de la labor del gobernante. En la medida en que el gobernante cuente con herramientas objetivas, prácticas y útiles podrá evitar que la responsabilidad de gobernar sea dominada por consideraciones de filias y fobias personales o por un enfoque meramente burocrático o económico, como se ha visto en los últimos años.

El propósito de la propuesta de un modelo de conducción (que no deja de ser una primera aproximación) es ayudar a entender y a hacer frente al reto de gobernar, basado en una visión general y que pueda ser una guía básica para el ejercicio de la conducción.

Los lineamientos bajo los cuales se construyó dicha propuesta parten de la idea de que el objeto de estudio del gobierno como conducción es el conocimiento interdisciplinario, que apoyará la labor del gobernante, a partir del uso del análisis histórico, de los instrumentos científicos, técnicos y tecnológicos que deriven en herramientas intelectuales y procedimentales que hagan este conocimiento útil.

Los elementos básicos para este modelo guardan una relación estrecha entre sí. El primer elemento es *entender la realidad* que refiere a una reflexión profunda sobre el entorno y cuál es la estructura de la realidad misma. Significa el



reconocimiento de los problemas públicos y las dificultades para ser resueltos, las limitaciones y oportunidades.

El segundo elemento es la *definición del rumbo de gobierno*, es decir, que a través de una estrategia clara, el gobernante defina los objetivos correctos y posibles, así como la forma en la que se plantea lograrlos, considerando que las posibilidades son limitadas por el tiempo, el presupuesto, la capacidad de operación y por la dinámica política-social. Para definir el rumbo del gobierno se deben considerar aspectos como el *legado del gobierno* (acciones que constituirán su principal aportación al interés público y por las cuales el gobernante quiera ser recordado); *la prospectiva* (previsión del futuro, a través de la construcción de escenarios); la definición de *la línea de flotación del gobierno* (las condiciones mínimas para el desarrollo del gobierno, esto es, los elementos que en positivo o en negativo no se pueden cruzar para mantener su efectividad y viabilidad) y, finalmente, las *acciones de mayor impacto posible*, las cuales tendrán la influencia suficiente para alterar de manera positiva la tendencia de las cosas.

El *inicio del gobierno* como tercer elemento **básico** de la propuesta de modelo de conducción, sin lugar a dudas, es uno de los mayores retos de los gobernantes. Para enfrentarlo es necesario que recurran a la elaboración de un plan de trabajo de 90 días que sirva para mantener los niveles de aceptación y sea la base para un gobierno funcional; es la primera impresión del gobernante entrante.

Un elemento adicional a los ya mencionados es *la integración del equipo de trabajo cercano y del gabinete*. Para el gobernante es una de las decisiones más difíciles, derivada de un pacto político, por lo que deberá ser muy cuidadoso en su integración ya que el gabinete de gobierno será el equipo de gestión que el gobernante conducirá para atender las demandas ciudadanas.

El ejercicio del gobierno siempre va acompañado de *acuerdos y de la construcción de una correlación de fuerzas favorable* (otro elemento básico del modelo de conducción). La correlación de fuerzas se refiere a si los activos políticos con los que se cuenta son suficientes para vencer las resistencias que presenten los adversarios políticos, de ahí la importancia de los acuerdos entre los diferentes tipos de actores.



La *agenda de gobierno* y los *proyectos estratégicos*, así como la *ejecución y alineación de objetivos* también forman parte de los elementos que integran esta propuesta. Es importante definir los asuntos que conformarán la agenda de gobierno dado que a partir de ella se desprenderán acciones que darán vida al proyecto de gobierno, con base en una visión de Estado. En este sentido, los proyectos se convierten en una herramienta fundamental que deberá ser bien definida para atender las demandas ciudadanas. Una vez que los proyectos de gobierno son definidos, su ejecución es fundamental. El gobernante es responsable de que sus instrucciones y proyectos se ejecuten, por eso está obligado a tener claridad en la estrategia y cómo debe ser ejecutada.

La *comunicación política* es otro elemento del modelo de conducción que proponemos, junto con el “manejo de la crisis”. El gobernante tiene la responsabilidad de mantener una comunicación clara y efectiva con los ciudadanos, pero también puede hacer uso de ella para proyectar una imagen de liderazgo y buen gobierno, no sólo dirigida a la ciudadanía, sino a la oposición, que buscará continuamente evidenciar las posibles fallas de gobierno.

Uno de los últimos elementos que se abordaron en esta propuesta es *el manejo de la crisis*. Sin duda, la crisis es la compañera constante de la tarea del gobierno. Para que sea bien manejada, se le recomienda al gobernante definir cómo salir de la crisis, a través de objetivos claros y precisos; conocer su entorno; conocer el origen e impacto de la crisis; saber quiénes están involucrados; conformar un equipo de trabajo para enfrentarla y definir una estrategia clara para lograrlo.

El “liderazgo político” es el último elemento **básico** a considerar. El liderazgo en el gobierno como conducción es trascendental. Sin él, es difícil -casi imposible- asumir la responsabilidad de conducir de manera correcta el rumbo de un país. Así entonces, el gobernante como líder asumirá responsabilidades y riesgos calculados. Su conciencia será quien le dé dirección a sus acciones de gobierno, buscando siempre el bienestar ciudadano.

Además de cada uno de los elementos básicos que integran esta propuesta de modelo, también es importante incorporar en estudios futuros *la toma de decisiones*, sobre todo en condiciones críticas, que no dan margen para equivocarse. A veces, en momentos como estos, las decisiones pueden cambiar de manera drástica la definición del gobierno y, en consecuencia, el rumbo de éste.



////////////////////////////////////

Al igual que en *El Príncipe*, no puedo cerrar esta conclusión más que con la esperanza de que “un príncipe” pueda sacar del atolladero a nuestra acongojada patria.

Los pasos siguientes deberán ser la integración de una epistemología del gobierno, el diseño de instrumentos académicos para la enseñanza eficaz que potencialice la capacidad de los gobernantes, pero también el desarrollo de modelos conceptuales, procedimentales y tecnológicos que sean de utilidad al gobernante. Lo que se traducirá en lo que siempre deberá ser el fin último del gobierno: la felicidad, dignidad, bienestar y protección de la gente.

Fuentes



- Acosta, Daniel, *Planeación Estratégica. Guía Técnica de Lectura*, CEDA-UNAM, México.1997.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010.
- _____, "Los Perfiles de la Gobernación y Gestión Pública al comienzo del Siglo XXI", en *Enlace*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 2001.
- _____, *Problemas públicos y agenda de gobierno. Tercera antología*, Miguel Ángel Porrúa, Tercera edición, México, 2000.
- _____, (compilador), *Política pública, Siglo XXI*, México, 2010.
- Baena Paz, Guillermina, *Construcción del pensamiento prospectivo: técnicas para su desarrollo*, Trillas, México, 2005.
- _____, *Prospectiva política. Guía para su comprensión y práctica*, UNAM, México, 2004.
- Arellano, David, et. al. (coords), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE / Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Arteaga Nava, Elisur, *Derecho Constitucional*, Oxford University Press Harla-México, S.A. de C.V., México, 1998.
- Babino, Luis Guillermo, "La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 43, febrero 2009, Caracas, Venezuela.
- Ball, Philip, *Masa Crítica. Cambio, caos y complejidad*, FCE, México, 2010.
- Bannock, Graham, *Diccionario de economía*, Trillas, México, 1990.
- Bossidy, Larry y Ram Charan, *Execution. The discipline of Getting Things Done*, Crown Business, 2002.
- Bravo, Jorge, "La comunicación gubernamental de Vicente Fox", en *Revista El cotidiano*, UAM, Vol. 24, Núm. 155, mayo-junio, México, 2009.
- Camou, Antonio et al., *Los desafíos de la Gobernabilidad*, FLACSO-México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Plaza Valdés, México.



- Castelazo, José R., *Administración Pública: Una visión de Estado*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2007.
- Cotta, Mauricio, "Los gobiernos", en Bartolini, S. et al., *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1988.
- Dalla Vía, Alberto Ricardo, "Consideraciones de la Teoría General del Estado" de Georg Jellinek, en *Revista Cuestiones Constitucionales*, enero-junio, número 014, UNAM, México, 2006.
- D'Albora, Andrés y Thul, Joaquín, *Comparación entre las crisis de 1929 y 2008: caracterización, medidas internacionales y medidas uruguayas, consecuencias*. Premio Academia Nacional de Economía, Universidad ORT, Montevideo, Uruguay, 2009.
- Danel, R., "Concepto de gobierno corporativo", en *El gobierno corporativo en México*, Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, México, 2003.
- Dror, Yehezkel, *La capacidad de gobernar. Informe del Club de Roma*, FCE, México, 1994.
- Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor, "¿Qué es la Ciencia Política?", en *Tratado de Ciencia Política*, Ed. Anthropos / UAM Iztapalapa, México, 2007.
- E. Lynn, Laurence, et. al., *Improving the Governance. A new logical for empirical research*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 2001.
- Enríquez Cabot, Juan, *El reto de México: Tecnología y fronteras en el siglo XXI. Una propuesta radical*, Editorial Planeta, México, 2000.
- Fischer, Stanley, et. al., *Economía*, McGraw-Hill/Interamericana de México S.A. de C.V., México, 1990.
- Gelles, Richard J. y Levine, Ann, *Sociología*, McGraw-Hill/Interamericana Editores S.A. de C.V., México, 2000.
- Gerpe, Sara y Sanguinetti, María, *Aproximación a la disciplina: Administración Pública*, Cátedra de Dirección de Organizaciones Públicas, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración, Marzo 2009.
- Gramsci, Antonio, *Notas sobre Maquiavelo, sobre política y sobre el Estado moderno*, Juan Pablos Editores, México, 1975.
- Guerrero, Omar, "Ingovernabilidad: Disfunción y quebranto institucional", en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Núm. 3, Caracas, Venezuela, 1995.
- _____, *Léxico de la Administración Pública. Conceptos básicos*, FCPyS UNAM, Núm. 8, México, 2006.
- _____, *Teoría administrativa del Estado*, Oxford University Press México S.A. de C.V., México, 2000.



- Harvard Business Press, *Executing Strategy. Expert Solutions to Everyday Challenges*, Harvard Business School Publishing, United States, 2009.
- Heredia Vargas, Raymundo, "Gobernabilidad, una aproximación teórica", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct., 2002.
- H. Daly, Peter y Watkins, Michael, *The First 90 Days in Government*, Harvard Business School Publishing, 2006.
- José de Souza, Herbert, *Cómo se hace un análisis de coyuntura*, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas, 1970.
- Kearns Goodwin, Doris, *Team of Rivals*, Simon and Schuster, New York.
- Kooiman, Jan., "Gobernar en gobernanza", en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), Instituto de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Laveaga, Gerardo, *Hombres de Gobierno*, Santillana Ediciones Generales, México, 2008.
- Levi, Lucio, "Gobierno", en Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino (coords.), *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 2002.
- Mayntz, Renate, "Nuevos desafíos de la teoría de la gobernanza", en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto de Administración Pública, 2005, Madrid.
- Meyenberg Leycegui, Yolanda y Lugo, José Antonio, *Palabra y poder. Manual del discurso político*, Grijalbo, México, 2011.
- Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena, *Planeación prospectiva: una estrategia para el diseño del futuro*, Limusa / Centro de Estudios Prospectivos de la Fundación Barros Sierra A.C., México, 2010.
- Moto Salazar, Efraín, *Elementos de Derecho*, Porrúa, México, 2002.
- Muñoz Gutiérrez, Ramón, *Innovación gubernamental. El paradigma del Buen Gobierno en la administración del Presidente Vicente Fox*, FCE, México, 2004.
- Ocampo, José Antonio, "Más allá del Consenso de Washington", en *Revista Economía UNAM*, Vol. 3, Núm. 7, México, 2006.
- OCDE, "Resumen de los principios de la OCDE para el gobierno corporativo", en *Revista E-Journal*, UNAM- Facultad de Contaduría y Administración, México, 2003.
- Parsons, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO, México, 2007.
- Peters, Guy B., "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Núm. 27, Caracas, Venezuela, octubre 2003.



- Pérez Cristino, Laura Noemí y Cuna Pérez, Enrique, "El posicionamiento político de AMLO a partir de la estrategia de comunicación social del Gobierno del Distrito Federal", en *Revista El Cotidiano*, julio-agosto, año/vol. 21, número 138, UAM Azcapotzalco, México, D.F.
- Prats i Catalá, Joan, "Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco Conceptual y Analítico", en *Instituciones y Desarrollo*, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, número 10, España, 2001.
- Rhodes, R.A., "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno" en *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), Instituto de Administración Pública, Madrid, 2005.
- Samuelson, Paul y Nordhaus, William, *Macroeconomía*, McGraw-Hill, 15.ª edición, 2001.
- Santos Hernán, José Andrés y Santos López, Modesto, *El arte de gobernar: Antología de textos filosóficos-políticos*, Anthropos Editorial / UAM Cuajimalpa, México, 2008.
- Sosa Plata, José Antonio, "Información política: enfoque analítico y perspectiva estratégica", en Tomás Miklos (coord.), *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, Siglo XXI editores-IFE, México, 2001.
- Suárez Prado, Gonzalo, *Reseña del libro: Andrew Roberts, Hitler y Churchill, los secretos del liderazgo*, Departamento Académico de Estudios Generales, ITAM, México.
- The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, *A decade of measuring the quality of governance. Governance Matters 2007, Worldwide Governance Indicators, 1996-2006, Annual Indicators and Underlying Data*, Washington, D.C., 2007.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "Las ciencias sociales y las políticas públicas en el fortalecimiento del arte de gobernar", en *Revista Convergencia*, UAEMEX, vol. 18, núm. 55, enero-abril, 2011.
- _____, "Formación y capacitación de directivos y funcionarios públicos en el marco de las relación flexible y eficiente entre universidades públicas y Estado", en *Simposio Iberoamericano sobre Formación, Investigación y Cooperación Técnica para la Mejora de la Gestión Pública*, Santo Domingo, República Dominicana, 31 de mayo al 2 de junio.
- Valdés Vega, María Eugenia, "Sistema Político, Régimen y Gobierno", en Emmerich, Gustavo Ernesto y Alarcón Olguín, Víctor (coords.), *Tratado de Ciencia Política*, Editorial Anthropos / UAM Iztapalapa, México, 2007.
- Villagómez, Alejandro y Farias, Jennifer, "Análisis de la evolución de la matrícula de las licenciaturas en ciencia política y administración pública en México: 1974-2007", en *Revista Política y Gobierno*, volumen XVI, Núm. 2, CIDE, México, Segundo semestre de 2009.



////////////////////////////////////

W. Hawking, Stephen y Mlodinow, Leonard, *El gran diseño*, Editorial Paidós Mexicana, S.A., México, 2010.

Wigodski, T y F. Zúñiga, *Gobierno Corporativo en Chile después de la Ley de OPAS*, Departamento de Ingeniería Industrial, 2001.

Otros recursos utilizados:

<http://www.cnnexpansion.com>, 9 de noviembre de 2008.

<http://www.zonaeconomica.com/crisis-1929>

La Real Academia Española en su Diccionario de la Lengua Española, 22ª edición, 2002.

Dolande, Fernando, *Estrategias, políticas y premisas de planeación*, Gestipolis.com

Anexos

Para consulta de los Anexos de la obra consulta el Link:

http://luishumbertofernandez.info/GOBIERNO_PROCESO_CONDUCCION_ANEXOS.pdf



Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Eruviel Ávila Villegas
Presidente Honorario

Consejo Directivo 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

PRESIDENTE: Mauricio Valdés Rodríguez

SECRETARIO EJECUTIVO: Roberto Arturo Rodríguez Reyes

ESCUELA DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXIQUENSE (EGAPMéx)

DIRECTORA DEL CENTRO DE POLÍTICAS DE GOBIERNO Y PROSPECTIVA: Gabriela Salazar González

DIRECTORA DEL CENTRO DE COMUNICACIÓN SOCIAL Y VINCULACIÓN: Raíza Dayar Mora

DIRECTORA DEL CENTRO DE IGUALDAD DE GÉNERO: Jessica Carolina Castillo Pérez

DELEGADA DEL VALLE DE MÉXICO: Margarita Montoya Romero

COORDINACIÓN DE CONTROL DE GESTIÓN: Guillermo Posada Rodríguez

UNIDAD PARA LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL: Oscar Morales Torres

UNIDAD PARA LA INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL: Sergio Alejandro Mendoza

Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense (EGAPMéx)

(Avenida Toluca, baja velocidad, No 357, Colonia Álvaro Obregón.
San Mateo Atenco)

Delegación Regional Tlalnepantla de Baz

(Avenida Mario Colín esq. Constitución de 1917, Col. La Comunidad.
Tlalnepantla. Estado de México)

Delegación Regional Valle de Chalco Solidaridad

(Avenida Popocatepetl s/n entre Xicoténcatl y Tezómoc. Col. Alfredo Baranda.
Valle de Chalco. Estado de México)

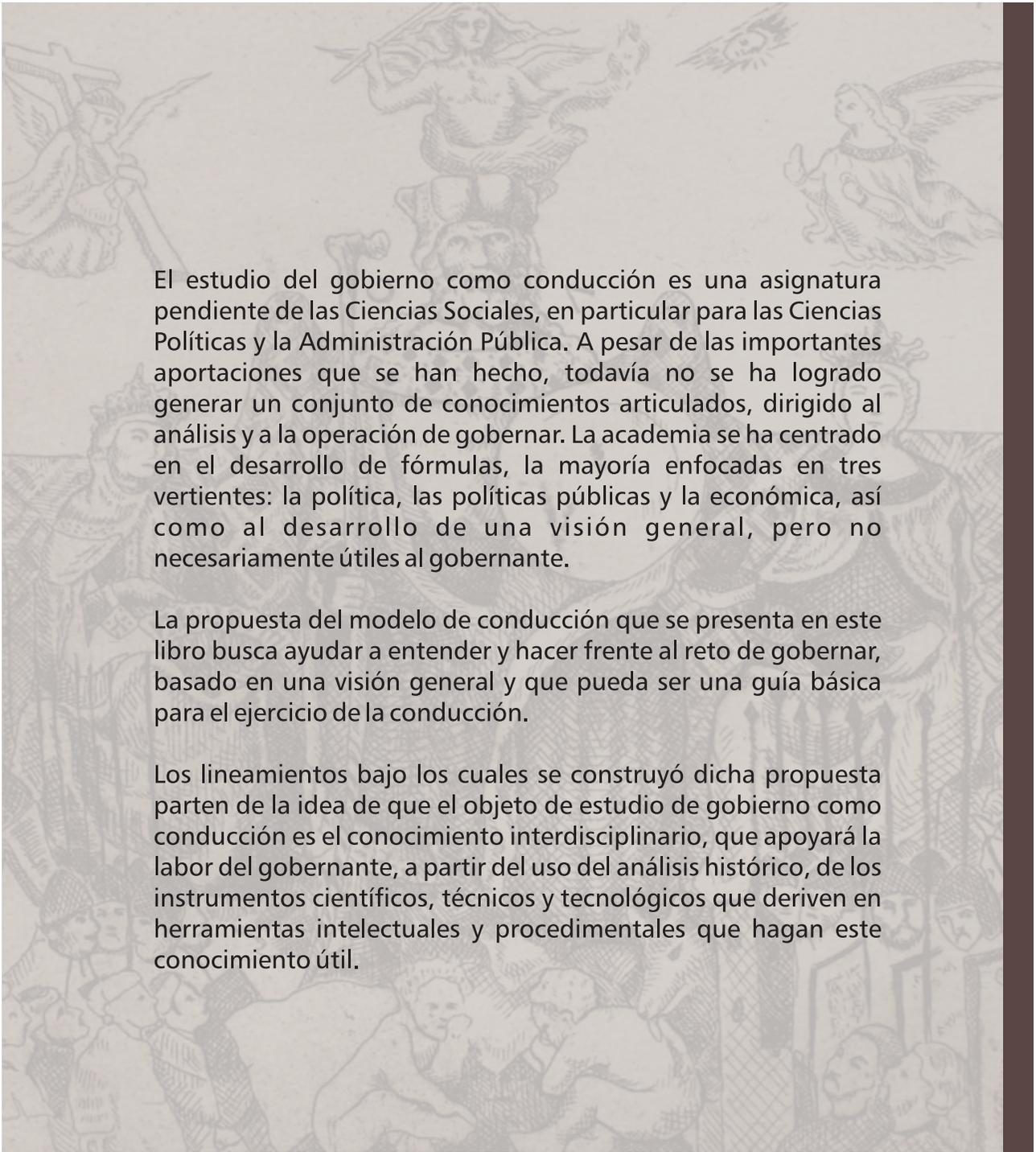
Delegación Regional Ixtlahuaca

(Avenida Saitama s/n Barrio de San Pedro. Ixtlahuaca.
Estado de México)

**EL GOBIERNO COMO PROCESO DE CONDUCCIÓN:
SU ESTUDIO Y HERRAMIENTAS**

Esta obra se terminó de imprimir en el mes de noviembre de 2016 en los talleres de Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V. Emma No. 75 Col. Nativitas, Deleg. Benito Juárez, Ciudad de México, E-mail: edlag08@gmail.com

La edición en tiro consta de 300 ejemplares



El estudio del gobierno como conducción es una asignatura pendiente de las Ciencias Sociales, en particular para las Ciencias Políticas y la Administración Pública. A pesar de las importantes aportaciones que se han hecho, todavía no se ha logrado generar un conjunto de conocimientos articulados, dirigido al análisis y a la operación de gobernar. La academia se ha centrado en el desarrollo de fórmulas, la mayoría enfocadas en tres vertientes: la política, las políticas públicas y la económica, así como al desarrollo de una visión general, pero no necesariamente útiles al gobernante.

La propuesta del modelo de conducción que se presenta en este libro busca ayudar a entender y hacer frente al reto de gobernar, basado en una visión general y que pueda ser una guía básica para el ejercicio de la conducción.

Los lineamientos bajo los cuales se construyó dicha propuesta parten de la idea de que el objeto de estudio de gobierno como conducción es el conocimiento interdisciplinario, que apoyará la labor del gobernante, a partir del uso del análisis histórico, de los instrumentos científicos, técnicos y tecnológicos que deriven en herramientas intelectuales y procedimentales que hagan este conocimiento útil.

