



## GOBIERNO

Luis Fernando Aguilar Villanueva\*

El gobierno es la agencia de dirección del Estado, el dirigente de la sociedad que existe en forma de Estado. En la sociedad moderna, estructurada por el ordenamiento normativo del Estado, el gobierno es el agente rector, pero no es el único ni el supremo, porque su acción directiva está delimitada por las leyes y los presupuestos que aprueba el poder legislativo y por las sentencias vigilantes del poder judicial.

### *Propiedades y requisitos*

En nuestra lengua y cultura dos son las denotaciones esenciales del concepto de Gobierno. Por Gobierno se entiende *el gobernante*, el sujeto que gobierna a la sociedad, la dirige y conduce, que puede ser unipersonal o colegiado y dispone de un conjunto de organizaciones administrativas, policiales y militares para realizar sus funciones directivas y, particularmente, asegurar que el ordenamiento normativo del Estado sea socialmente efectivo y respetado por los miembros que integran la sociedad. Por Gobierno se entiende asimismo *la gobernanza*, la acción de gobernar a la sociedad, de dirigirla, conducirla, coordinarla.

Dos son las propiedades y los requisitos fundamentales del gobierno, *Legitimidad* y *Efectividad*. *Legitimidad* es el concepto que denota que el cargo y la actuación del gobernante tienen la aceptación de la sociedad, porque sus miembros juzgan que la posición de autoridad del gobernante y su acción de gobernar son conformes con el sistema de valores y principios en el que la sociedad está fundada. La *Efectividad* es el concepto que denota que el gobernar es una actividad ejecutiva, performativa, de efectuación de resultados, que tiene la capacidad de efectuar los objetivos intencionados por sustentarse en el sistema de los conocimientos y las tecnologías existentes en la sociedad. Esto quiere decir que el proceso de gobernar está estructurado por el sistema de valores constituyente de la sociedad, que determina la validez de las decisiones del gobierno, y por el sistema de conocimientos y tecnologías en uso en la sociedad, que determina su efectividad. Por consiguiente, se exige que el gobernar posea y conjunte *propiedades institucionales*, referidas al sistema de los valores normativos del Estado, y *propiedades ejecutivas*, referidas al sistema social de ciencia y tecnología y a las prácticas eficaces probadas.

---

\* Universidad de Guadalajara



La efectividad del gobernar implica la legitimidad, pero la legitimidad no implica la efectividad. Sin legitimidad política por ocupación ilegal del cargo, arbitraria y violenta, o por las transgresiones legales que lacran sus operaciones, el gobierno no puede ser eficaz, pues enfrentará seguramente el rechazo de la sociedad, que no acepta su derecho a gobernarla y no acepta su obligación a obedecerlo. Sin embargo, un gobierno no tiene la capacidad de gobernar a su sociedad solo en méritos de su legitimidad de origen y actuación, por cuanto la dirección o rectoría social para realizar sus funciones y objetivos públicos requiere datos e información sobre las condiciones, los problemas, los conflictos y los futuros de la sociedad y, particularmente, requiere conocimientos científicos y técnicos de causalidad, que hacen posible el cálculo correcto de los efectos y costos de las acciones directivas, lo que incluye la necesidad de saberes financieros, administrativos, sociales, políticos, y conocimiento de las materias específicas (salud, educación, infraestructura) de las políticas públicas. Sin datos y conocimiento causal de los comportamientos sociales y de sus efectos, la gobernanza del gobernante se destina a estar por debajo de las expectativas de la ciudadanía.

### *Ámbitos*

Dos son los ámbitos del gobernar. El primero y fundamental es la dirección o rectoría de la sociedad y, puesto que el gobierno gobierna a la sociedad a través de las acciones de las entidades de la administración pública que se encargan de efectuar sus decisiones directivas, su segundo ámbito es la alta dirección de las entidades, que es la que decide sus objetivos y prioridades, su organización, procesos, servicios, recursos y los estándares operativos y conductuales del personal. La efectividad o ineffectividad del gobernar depende de los resultados de las entidades administrativas y, particularmente, de la institucionalidad de sus conductas y de la costo-efectividad de sus operaciones. El primer ámbito de acción se denomina “*Gobernanza Pública*”, que puede tomar diversas formas, y el segundo “*Gobernanza del Gobierno*”, “*Gobernanza del Sector Público*”.

En tanto actividad directiva de la sociedad, el gobernar es una acción *intencional*, que define la orientación de la sociedad, los objetivos y futuros que son de importancia para la vida social y se orienta a realizarlos. Es una acción *causal*, que posee la capacidad de realizar los objetivos intencionados en virtud de que el gobernante conoce las relaciones causa-efecto de la naturaleza y la sociedad, por lo que puede determinar cuál es la opción de acción que tiene la probabilidad de realizar los fines intencionados a menores costos. Es una acción *social*, dirigida a los individuos de la sociedad, que son sus destinatarios, y lo es en un doble



sentido: es una acción que se decide para proteger sus libertades y derechos, su bienestar y seguridad; y, por otra parte, es una acción que mediante diversas acciones informativas, argumentativas, prescriptivas, incentivadoras, disuasivas, punitivas se orienta a que los individuos asociados entiendan y acepten el valor del sistema normativo de la sociedad y de los objetivos sociales intencionados, y los motiva o los induce a que respeten los valores y normas y contribuyan a realizar los objetivos, a respaldarlos y a no obstruirlos. Es una acción *contextualizada* que se diseña, decide y ejecuta en respuesta a la variedad de cambios, problemas, necesidades, conflictos y contingencias que se presentan en el entorno social. Es también una acción *estratégica*, que toma en consideración los sujetos y grupos que facilitan u obstaculizan la realización de los valores y objetivos sociales, los aliados que los respaldan y los opositores que los repudian y bloquean, por lo que el gobernar incluye acciones ofensivas y defensivas para poder realizarlos. Es asimismo una acción *gerencial*, que da seguimiento y respaldo a las organizaciones y al personal que se encargan de asegurar la vigencia de los valores y realizar los objetivos sociales intencionados.

En consecuencia, el gobernar será una actividad fallida todas las veces que no tenga claridad y orden en sus objetivos, carezca de información sobre la dinámica de los actores del entorno social, desconozca las relaciones causales que están al origen de los problemas y de su solución, descuide la administración de las entidades públicas, carezca de visión, planeación y gestión estratégica y no mantenga interlocución con la ciudadanía.

En el ámbito del sistema de valores se exige “*Buen gobierno*” o “*Buena Gobernanza*” o de “*Calidad del Gobierno*” o “*Calidad de la Democracia*”, que señalan las propiedades valorativas, institucionales. del gobierno (democrático) y listan sus respectivos indicadores como: Voz y Rendición de Cuentas, Estabilidad Política y Ausencia de Violencia, Calidad regulatoria de las leyes, Estado de Derecho, Control de la Corrupción, Efectividad del gobierno (Banco Mundial: “La Gobernanza Importa”), Imparcialidad (“Calidad del Gobierno”), Libertades civiles y políticas, Igualdad política, Imperio de la Ley, Participación ciudadana (“Calidad de la Democracia”). En ese sentido se declara y exige hoy el “*Gobierno Abierto*”.

En el ámbito de la efectividad las propiedades ejecutivas del gobierno democrático son: Calidad de la Información, Calidad del Análisis y Diseño de la Política Pública y de los Servicios Públicos, Burocracia Profesional, Finanzas Públicas equilibradas... En este ámbito se avanza hacia el “*Gobierno Inteligente*”, que significa la capacidad gubernamental de dar respuesta inmediata, automatizada, en tiempo real, a los requerimientos, demandas y trámites



de la ciudadanía, lo cual es actualmente posible por el volumen y la variedad de los datos, la idoneidad y seguridad de su almacenamiento, la generalización del uso de los sistemas y dispositivos tecnológicos de informatización en el gobierno y en la sociedad, la incorporación de los automatismos de la inteligencia artificial y el intercambio de información según los procesos uniformes y unívocos de las plataformas digitales.

**Citar como:**

Aguilar, L. F. (2021, 12 de abril). Gobierno. *Prontuario de la Democracia*.  
<https://prontuario-democracia.sociales.unam.mx/gobierno/>