

Capítulo 2 ***GOBIERNO***

*“La polis es una de las cosas que existen por naturaleza;
y el hombre es, por naturaleza, un animal político”*
Aristóteles

Para complementar la **Visión de Estado** que debe tener la **Administración Pública**, reflexionaremos acerca de la naturaleza, forma y fines del *gobierno*, teniendo presente su relación con la **Administración Pública** (entendiendo esta última como el conjunto de instituciones y personas responsables de llevar a cabo la *función pública* a nombre del *gobierno* que representa al *Estado*³⁹). El ensayo correspondiente a este tema consta de tres apartados: primero, uno referido al concepto de *gobierno*; segundo, una reflexión acerca de: ¿Cómo se gobierna?; y tercero, una propuesta de *gobernación*, a través del Esquema Básico de Ordenamiento de Políticas relativas al ejercicio del *poder público*.

1. Concepto de Gobierno

En términos generales se acepta que “el *gobierno* es la organización que representa al *Estado* para el cumplimiento de sus objetivos y metas”⁴⁰. Para facilitar la comprensión de la idea es preciso desglosarla, lo que faremos a continuación.

Etimológicamente hablando, el término *gobierno* proviene de dos antiguas raíces, una griega y una latina. La primera es “*kibernan*”⁴¹, conducir o gobernar, para Platón; y la segunda “*gubernaculum*”, que pasa al español antiguo como “*gobernallo*”⁴², término que designa al timón de una embarcación. El timón asegura el rumbo y controla el equilibrio de la nave; de ahí surge el haber adoptado estas acepciones por analogía, para nombrar a la institución que representa al *Estado* (el *gobierno*) y al capitán de la nave identificarlo como “*kibernetes*” o en términos modernos, gobernante.

39 *Vid supra* 12.

40 Tal y como se manejó en el Capítulo 1 de este Trabajo, *Vid supra* 13.

41 Platón, **La República**, Colección “*Sepan Cuantos...*”, Editorial Porrúa, México. Weiner, Norberto, **Cibernética y Sociedad**, Editorial Suramericana, Buenos Aires, 1982.

42 **Diccionario de la Lengua Española**, tomos I y II, Real Academia Española, España, 2000.

Comprender el concepto de *gobierno*⁴³ implica conjugar factores conceptuales tendientes a argumentar cuestiones tan importantes como su integración, funcionamiento, su papel en la resolución de conflictos y en la toma de decisiones, y la evaluación social y política de su desempeño, entre otros aspectos. Una manera más de explicar al *gobierno* es por su función y otra es por su expresión orgánica. Lo cierto es que la función del *gobierno* es complejísima, ya que a grandes rasgos significa la organización del *dominio*⁴⁴ en una *sociedad*. La efectividad y profundidad del *gobierno* dependen en gran medida de cómo se encuentra estructurado. Dicho de otra forma, función y organización son dos caras de la misma moneda. La cuestión se complica cuando uno se pregunta: ¿a quién sirve el *gobierno*?

Comencemos por el principio. En los grupos primitivos el *dominio* fue del más fuerte. A través del tiempo, dicho dominio fue combinándose, primero con la tradición y finalmente –como históricamente lo demuestra Weber– con la Ley⁴⁵. Es evidente que fuerza, carisma, *tradición* y legalidad se combinan para conformar una entidad que tiene el *poder*⁴⁶, en este caso el *gobierno*, misma que es la encargada de hacer y actualizar leyes (*Poder Legislativo*), ejecutar sus ordenamientos (*Poder Ejecutivo*), e interpretar las normas para la aplicación de la *justicia* (*Poder Judicial*)⁴⁷.

En virtud de estas condiciones, la *autoridad* del *gobierno* posee *legitimidad*, *autonomía* y *soberanía* no por sí misma, sino en representación del conjunto

43 “En el sentido de condición de dominio organizado, el *gobierno* es la expresión de la *autoridad del Estado*. Entre sus funciones formales se encuentran la redacción, aprobación y ejecución de las leyes, así como la interpretación y aplicación del Derecho. Estas funciones se corresponden en líneas generales con las funciones legislativas, administrativas y jurídicas.” Bogdanor, Vernon (ed.), **Enciclopedia de las Instituciones Políticas**, Alianza Diccionarios, Madrid, 1991, pp. 337-341. Se pueden consultar otras definiciones de gobierno en los siguientes textos: Borja, Rodrigo, *op. cit.*, pp. 477-482; Martínez Silva, Mario (coord.), **Diccionario de Política y Administración Pública**, T. II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1988, pp. 49-70.

44 Si bien el *dominio* es sinónimo de poder desde el punto de vista lingüístico, en Ciencia Política es una categoría más amplia que éste. El poder denota la fuerza, la autoridad o la influencia (Dahl, Robert, **Modern Political Analysis**, Yale University, 1970, Cap. 3, pp. 1434), que logra que un sujeto A realice esfuerzos o tareas que le ordena otro sujeto B, aún cuando A no esté de acuerdo con B. El *poder* puede ser coyuntural o efímero, mientras que el *dominio* es permanente, en tanto es la expresión objetiva del funcionamiento del sistema que lo retroalimenta y le garantiza su prevalencia. El *dominio* es un conjunto de valores, normas, recursos y prácticas que han llegado a sofisticarse a lo largo de la Historia hasta consolidarse en formas monárquicas, monárquico-constitucionales, republicanas, dictatoriales, etc. El *dominio* encuentra en el *gobierno* su expresión institucional.

45 Federico Engels en su libro **El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado**, reflexiona sobre los inicios e historia de la civilización y el papel que ha jugado en ella tanto el gobierno como el Estado. Max Weber en su libro **Economía y Sociedad** (FCE, México, 1998) hace un análisis exhaustivo sobre los tipos de dominación que han existido a lo largo de la historia de la humanidad.

46 Nye, Joseph, **Soft power: the means to successin world politics**, Public Affaire, New York, 2004.

47 Montesquieu, **El espíritu de las Leyes**, Colección “Sepan Cuantos...”, Editorial Porrúa, México, 2000.

social. Para abundar sobre el particular acudamos a un ejemplo que no por su antigüedad pierde actualidad: la Iglesia Católica, quizá el único *Estado Absolutista* puro que prevalece y que fundamenta su *legitimidad* en el “Divino Verbo”⁴⁸. Tal mandato fundacional, le hace designar, cada vez que es necesario, un Papa, mismo que permanece en el *gobierno* de manera vitalicia. El procedimiento, sin embargo, lo hace a través de la mano del hombre, cuando el Colegio Cardenalicio se reúne para nombrar al sucesor. Este mecanismo está previsto en toda una ingeniería constitutiva de ese *Estado*⁴⁹, que no sólo legitima sino también legaliza dicha *legitimidad*. De dicho mecanismo se desprende una organización *ad hoc* para que la *autoridad* del jefe de la Iglesia y del *Estado* Vaticano se aplique de manera vertical, jerarquizada y nunca cuestionada, puesto que según dicha *autoridad* “el Papa es infalible”⁵⁰.

Por el contrario, si hablamos de un *Estado* democrático, la designación del Jefe de *Estado* y/o de *gobierno* habrá de ser Parlamentaria, o bien, Presidencialista y estar sujeta al juego abierto de la *opinión pública*, a la participación social, a las normas de actuación de los partidos políticos y las relativas a los procesos electorales, así como al mandato de la voluntad popular expresada libremente. En este caso la *legitimidad* es popular, no divina y además, las decisiones de

48 “El Verbo o Logos... el plan o pensamiento de Dios... expresado en la carne, que es en el Hijo. ¿Cuál es la diferencia entre los términos Verbo e Hijo? El Verbo tuvo preeexistencia y el Verbo era Dios (el Padre) –perteneciendo a Dios de la misma forma que la palabra de un hombre pertenece a ese hombre– por lo cual podemos usarlo (el término Verbo) sin referencia a la humanidad. Sin embargo, el Hijo siempre refiere a la Encarnación y no podemos usarlo cuando el elemento humano está ausente. Aparte de un plan preordenado en la mente de Dios, el Hijo no tuvo una pre-existencia antes de su concepción en el vientre de María. El Hijo de Dios pre-existió en pensamiento pero no en sustancia. La Biblia le llama a este plan pre-ordenado, el Verbo” (Juan1:1,14). (recordar asimismo que en el Evangelio según Mateo Jesús dijo a Pedro: “tú eres Pedro y sobre esta piedra, edificaré mi iglesia” (Cap. 16:13-19). Fuente: <http://www.ilustrados.com/publicaciones/EEEZuEkZylvoLVhYvz.php>

49 Este término lo tomamos de Sartori, Giovanni, **Ingeniería Constitucional**, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

50 “El Jefe de la Iglesia Católica es Papa, ‘representante’ de Cristo en la Tierra, que lo ha puesto al frente de su Iglesia para que la guíe y cuide de su unidad. El Papa es Maestro Infalible, porque cuando habla como Jefe de la Iglesia Universal ejerciendo el supremo grado de su autoridad y define como obligatorias verdades de fe y moral, no se puede equivocar. Infalibilidad es la preservación del error, fruto de la asistencia divina. (...) Su fundamento es la asistencia de Dios. En Dios se encuentra toda la verdad. y Dios no miente. Él ha querido dar a su Iglesia este don de permanecer en la verdad. Si el Papa pudiera equivocarse al enseñar lo que es obligatorio creer o hacer para salvarse, nos desorientaría en el camino de la salvación; y Dios, que nos manda obedecer al Papa, sería el culpable de nuestra condenación. Esto es absurdo. Luego se comprende que el Papa tiene que ser infalible cuando señala el camino de la salvación. La infalibilidad del Papa es dogma de fe. Dice el Concilio Vaticano I: «Definimos ser dogma divinamente revelado que el Romano Pontífice cuando habla ‘ex cathedra esto es, cuando cumpliendo su cargo de Pastor y Maestro de todos los cristianos, define con su suprema autoridad apostólica, que una doctrina sobre la fe y costumbres debe ser sostenida por la Iglesia Universal... goza de aquella infalibilidad que el Redentor Divino quiso que estuviera en su Iglesia». La infalibilidad del Papa ha sido definida como dogma de fe en 1870”. Fuente: <http://usuarios.lycos.es/juaank/fourphotogallery6.html>

este tipo de *gobierno* son objeto, todo el tiempo, del escrutinio que proviene de la división de poderes, así como de la prensa libre, de los partidos políticos y de la *sociedad organizada*. Se trata de una *legitimidad* condicionada al cumplimiento de la Ley, de las demandas y necesidades más sentidas de la población y de la garantía de sus libertades y aspiraciones democráticas, hoy en día expresadas en los Derechos Humanos⁵¹.

A diferencia del *gobierno* absolutista que no da cuentas más que a la divinidad que lo inviste, el *gobierno* democrático debe responder, esto es, ser responsable de sus actos ante el soberano, el pueblo, como lo definiera Rousseau⁵².

Así, el vocablo *gobierno* sirve para definir a un régimen político y describir la forma en que se organiza la *sociedad* para ejercer el *poder* (por ejemplo: monarquía, parlamentarismo o presidencialismo, siendo estas últimas formas que involucran dos concepciones contrarias: *absolutismo*, la primera y *democracia* las dos siguientes⁵³).

La primera dificultad que enfrenta todo *gobierno* es su organización. La segunda es la integración al interior de dicho *gobierno* de personas de carne y hueso, sujetas a los vaivenes y pasiones asociados con el *poder*. La tercer dificultad o reto –íntimamente vinculada a las otros dos– consiste en gobernar o conducir a la *sociedad* hacia el logro de objetivos en condiciones no elegidas, dado que estas últimas se encuentran en constante variación, presentan dinamismo, cambios y movimientos debidos a diversas influencias. A su vez, dichas influencias devienen en presiones sobre el *gobierno* y la *sociedad* para favorecer ciertos intereses económicos, ideológicos, religiosos o de derechos sociales. Estas influencias combinadas, lejos de simplificar la acción del *gobierno*, definitivamente la complican. La realidad nos ha demostrado que

51 El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos, “como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los Estados Miembros como entre los de los territorios colocados bajo su jurisdicción”. Fuente: <http://www.un.org/spanish/aboutun/rights.htm>

52 Para abundar sobre este tema se puede leer el **Contrato Social** de Juan Jacobo Rousseau, Editorial Planeta, México, 2006, 170 pp.

53 El *absolutismo* es la concentración del poder en un sólo individuo sin controles efectivos para su ejercicio, mientras que el *parlamentarismo* o el *presidencialismo* significan el ejercicio del poder en representación de la sociedad. En los dos últimos, quien gobierna lo hace porque así lo determina una elección libre, secreta y universal.

tratar de explicar a la **Administración Pública** como el “*gobierno en acción*”⁵⁴ es una simplificación extrema que ni explica la naturaleza del *gobierno*, ni tampoco la función administrativa pública.

En términos actuales, el *gobierno en acción* es una categoría que incluye a una gran cantidad de actores que ejercen el *poder* por diversos medios, en distintos lugares y desde observatorios colocados en alturas diferentes, a nivel global, regional, nacional y local, como ya se ha mencionado. Una situación que puede servir de ejemplo de *gobierno en acción* es la siguiente: toda elección que tenga lugar en cualquier país del orbe es observada por múltiples organismos internacionales y nacionales que concurren a ella en defensa de sus intereses y de la idea democrática establecida en la Organización de las Naciones Unidas⁵⁵. Otro ejemplo lo constituye la *evaluación* del desempeño gubernamental y de las *políticas públicas* en un contexto determinado. Existen organismos internacionales que miden, valoran y califican dichos aspectos según parámetros de confiabilidad económica, política y social⁵⁶.

Con los elementos ya descritos, podemos retomar el cuestionamiento de: ¿A quién sirve el *gobierno*? No debe caerse en respuestas simplistas. Evidentemente no se trata de escoger entre A o B, si a Tirios o Troyanos, si a blancos o negros, si a malos o buenos, si a ricos o pobres. Esto debido a que la respuesta no es binaria sino plural, toda vez que la *sociedad contemporánea* es multifacética, pluricultural, multipartidista, con diversidad de género, con ideologías distintas, convivencia de grupos sociales bajo un mismo techo y migraciones intensas —particularmente de sur a norte (como es el caso de la fuerza laboral) u horizontalmente con menor regularidad (como es el caso de la fuerza científica e intelectual)⁵⁷. El mundo actual, es complejo⁵⁸ y tal complejidad se refleja en todos los ámbitos. Así las cosas, el *gobierno* es para todos y, por lo tanto, no puede basarse en un solo interés sino atendiendo al equilibrio socioeconómico y político, procurando que la generación y producción de riqueza y *bienestar* sea equitativa en su distribución y beneficios.

54 Wilson, Woodrow, “The Study of Administration” en **Political Science Quarterly**, Vol. 2, Academy of Political Science, USA, 1887.

55 Al respecto se puede leer la Carta de las Naciones Unidas en www.onu.org

56 Existe una gran cantidad de indicadores abocados a medir el desempeño gubernamental, formulados por organismos internacionales tales como: la OCDE, la OMS, el FMI, la ONU, la OMC, Transparencia Internacional, entre otros.

57 Bobbio, Norberto, Estado, Gobierno y Sociedad, FCE, México, 1998. Alain Touraine, *¿Podremos vivir juntos?*, Colección Sociología, FCE, México, 1997, 335 pp.

58 Autores como Niklas Luhmann, Edgar Morin y Jürgen Habermas, por mencionar algunos han escrito sobre la creciente complejidad en la humanidad.

El hecho democrático de emitir un sufragio para integrar un *gobierno* manifiesta un voto de confianza⁵⁹ y si la mayoría de los ciudadanos son capaces de depositar esta confianza, por voluntad propia, en un *gobierno*, la contraparte es que los gobernantes confíen en la ciudadanía para establecer una especie de círculo virtuoso entre autoridades y ciudadanos. Sin duda, en nuestros días, la *legitimidad* de un *gobierno* encuentra su fortaleza en la confianza mutua constantemente renovada y ésta es posible medirla por dos vías: la forma en que se ejerce el *poder* y aplica la *autoridad*, y el grado de conciencia y de *responsabilidad* que la *sociedad* está dispuesta a asumir para que los mandatarios no se alejen de la voluntad de la colectividad, sino que la enriquezcan, garanticen y protejan.

2. ¿Cómo se gobierna?

En este contexto, la “*eficacia*”⁶⁰ de un *gobierno* depende de varios factores: en primer lugar, un diseño constitucional y legal adecuado a la historia, cultura e idiosincrasia de los pobladores, sin dejar fuera a las *Relaciones Internacionales* que un país debe tener, atender y sostener para mejorar su futuro. En segundo lugar, un diseño orgánico de las instituciones gubernamentales que les permita cumplir normativamente e interrelacionarse entre sí para tener una comunicación permanente y productiva con la *sociedad*. En tercer lugar, una *integración* idónea de los servidores públicos que tengan conocimiento, vocación, honradez y *responsabilidad* acreditada al más alto nivel, y estén bien preparados y experimentados para desarrollar los mandos medios y los operativos. En cuarto lugar, una *sociedad organizada*, consciente y dispuesta a corresponsabilizarse de lo que acontezca en el ámbito público. Por último, la aplicación de un estilo de *gobierno* democrático, esto es, incluyente, participativo, dispuesto a compartir el *poder* con los distintos actores siempre y cuando se mantenga la cohesión del país y entre los grupos sociales para garantizar la *estabilidad socioeconómica* y política, así como la *paz social*.

59 “La confianza política es la medida en que los ciudadanos confían en sus líderes políticos y en sus instituciones gubernamentales. La confianza política refleja la percepción del pueblo acerca de la habilidad de su gobierno para encarar las condiciones que enfrenta. Los asesinatos políticos, la corrupción gubernamental, la crisis económica, la inseguridad pública, son ejemplos de hechos que reducen la confianza política. El apoyo al sistema político se ve afectado por la confianza y cuando ésta se reduce significativamente surgen períodos de inestabilidad. En materia electoral, la confianza política es uno de los pilares de la participación en las elecciones, para quien no la tiene, acudir a las urnas carece de significado, de nada sirve. Ésta es una de las razones por las cuales puede crecer el abstencionismo.” Salcedo, Roberto y Mario Martínez Silva, *op. cit.*, pp. 101.

60 Para los fines del presente texto nos referimos a la eficacia política, como la posibilidad del individuo de evaluarlas e influir en las decisiones políticas. Conforme más satisfecho esté dicho individuo con el funcionamiento del sistema político, más predisposto estará a valorar positivamente la gestión gubernamental. **Diccionario de Política y...** *op. cit.*, T. II, p. 456.

Si la premisa esencial de la *eficacia* permanece como faro orientador todo el tiempo, el *gobierno* será democrático en forma y fondo. Construir un sistema político contemporáneo requiere de cuatro elementos: normas claras y aceptadas, buena organización, aptitud y honradez en el desempeño, y actitud abierta e incluyente.

Estas características son interdependientes y complementarias; si alguna de ellas no se corresponde con las otras, el sistema no funciona. De poco sirve ser un gobernante apto, honrado, experimentado, incluyente y dispuesto a actuar en una arena política abierta, si la Constitución y las leyes se encuentran diseñadas para operar en un sistema cerrado. Ahora bien, en el supuesto de que toda la estructura estuviera formulada de acuerdo a los principios de la *democracia*, no tendría razón de ser en una *sociedad* que en su mayoría se considere súbdita y no ciudadana (debido a la visión desde el pueblo de entronizar al *gobierno* o bien a la mirada desde el *poder* de masificar a la *sociedad*). La solución que se plantea a partir de estas disyuntivas, que ciertamente son muy comunes, es multifactorial precisamente por su complejidad. En la actualidad, ya no se puede atribuir la gloria o el fracaso a un *gobierno*, a un gobernante o culpar a un líder social. Los problemas surgen en un contexto específico y su solución ya no corresponde solamente al *gobierno* o a la *sociedad*, sino a ambos en el ámbito de sus facultades y posibilidades.

Salvaguardar la *estabilidad y paz social, responsabilidad* tanto del *gobierno* como representante del Estado y de la **Administración Pública** como del conjunto de sus instituciones, es prioridad no sólo para dicho *gobierno*, sino para la *sociedad*. Por ello, ambos están llamados a mitigar el *conflicto* social, la escasez económica y el enfrentamiento político destructivo, de manera que existan espacios lo suficientemente amplios para encontrar salidas conjuntas a problemas difíciles y complejos. Si se deja crecer un *conflicto* entre particulares o grupos sociales al punto de afectar diversos intereses, controlar las libertades o aplastar las garantías individuales, se puede llegar a una situación de inestabilidad. Si por el contrario se aplica un monitoreo constante de los posibles desencuentros, sea por ideas o intereses, se estará en posibilidad de prevenir, desactivar o anular conflictos.

No obstante, la *sociedad* contemporánea, quizá como nunca antes, está convertida en un verdadero campo de batalla. La palabra “competencia” ha pasado del ámbito mercantil y económico a ser parte de la existencia grupal y personal. Prácticamente todas las universidades toman como filosofía formar cuadros “competentes”, “líderes”, “capaces de vencer a sus congéneres

semejando estar en torneos de sobrevivencia”⁶¹. Los términos “logros” y “éxitos” son tan fuertes como “frustraciones” y “fracasos”. El “triunfo” consiste en tener la mayor capacidad de adaptabilidad y “asertividad” para ser incluido. Ahora se habla de competencia entre países, regiones, ciudades, y no sólo de la que existe entre firmas industriales, financieras y/o comerciales. Dicha competencia genera un clima de confrontación permanente que en nada ayuda a la política en el objetivo de mantener la *estabilidad y la paz social*.

Lo anterior induce a pensar en un nuevo diseño legal e institucional que brinde incentivos e imponga sanciones por igual, teniendo en cuenta que en el desenlace de cualquier conflicto siempre habrá ganadores y perdedores. La clave estriba en que, políticamente hablando, los ganadores no se lleven todo consigo y los perdedores no se queden sin nada. En otras palabras, significa alentar a los grupos de oposición para que se arriesguen a ser mayoría sin que el perder signifique quedarse en el vacío. Sólo así es posible construir un verdadero sistema democrático. Un ejemplo que a mi juicio ilustra esta circunstancia se puede obtener al comparar convencionalmente tres tipos de sistemas –a sabiendas que entre unos y otros se han desarrollado sistemas mixtos, que tratan de combinar virtudes con el fin de minimizar los defectos– como podemos observar en el cuadro a continuación: (Ver Figura 2)

Obviamente cualquier esquema tiende a simplificar las cosas en el intento de lograr comunicar mejor una intención, pero lleva en sí el error de generalizar la interpretación. Por este motivo es necesario precisar que mientras un sistema sea autocrático y autoritario se aleja de la posibilidad de resolver a fondo conflictos sociales, económicos y políticos en forma democrática. Por el contrario, si el *gobierno* se acerca a la *democracia*, como forma y estilo de *gobierno* incluyente, eleva su capacidad de convocatoria y de intermediación inteligente, seria, constructiva y concluyente, evitando verse en la necesidad de usar la fuerza pública –aún y cuando su uso pudiese ser legítimo–, porque al fin y al cabo cuando interviene la fuerza, se excluye a la razón, al diálogo y al acuerdo.

Adicionalmente a las normas, la organización, la actitud y la aptitud de los actores, mencionados líneas arriba, en todo *gobierno* debe estar presente la capacidad institucional de gestionar adecuadamente la administración y es

61 Para entender a lo que me estoy refiriendo se puede leer a Piñuel, Iñaki, **Neomanagement, Jefes Tóxicos y sus víctimas**, Santillana Ediciones, Madrid, 2004. En particular la introducción al libro, pp. 15-24.

Figura 2
CARACTERÍSTICAS DE LAS FORMAS DE GOBIERNO

Forma Características	MONÁRQUICO	AUTORITARIO	REPUBLICANO
LEGITIMIDAD	Divina-Hereditaria	Legal-Carismática	Legal-Racional
CARÁCTER	Absolutista	Caudillista	Democrático
RESPONSABILIDAD	Única del Soberano	Única del Caudillo	Compartida con la Sociedad
AUTORIDAD	Indiscutible	Voluntarista	Sujeta a la Ley
ESTILO	Autárquico-Excluyente	Autárquico con fachada Democrática-Excluyente	Democrático-Incluyente
SISTEMA	Cerrado	Semiabierto	Abierto
ECONOMÍA	No Intervención del Estado	Intervención Estatal Arbitraria con regulaciones ambiguas	Intervención Estatal Estrategia con Regulaciones Precisas
BIENESTAR	Para la Aristocracia	Clientismo Político	Para Todos
PARTICIPACIÓN SOCIAL	Inexistente	Débil, Inducida y Controlada	Amplia, Intensa, contestataria
LUCHA POR EL PODER	No Hay	Semiabierto-Controlada	Abierta-Regulada
INCENTIVOS PARA LOS GANADORES-PERDEDORES	Solo hay ganadores	Todo para el Ganador	Mayorías y Minorías
SEGURIDAD INTERNA	Precautoria	Alerta- Vigilante	Alerta-Compartida
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Centralizada	Centralizada	Descentralizada

ahí donde entran en juego el valor de la “eficiencia”⁶², de la coordinación intergubernamental, de la comunicación entre *gobierno* y gobernados, así como del poner a prueba las técnicas y habilidades administrativas específicas

62 La *eficiencia* en la **Administración Pública** se “refiere a la promoción de métodos, técnicas y prácticas administrativas que produzcan el conjunto más grande de resultados para un objetivo determinado con el menor costo posible” de personal y demás recursos, buscando precisión, oportunidad y simplificación. **Diccionario de Política y... op. cit.** T. II, p. 457.

para diagnosticar, evaluar escenarios posibles, elaborar planes y programas concretos, presupuestar, ejercer los recursos en forma transparente, controlar los avances y minimizar los desvíos, vigilar a los otros poderes, hacer valer las normas en la práctica y una serie de etcéteras que tienen que ver con la capacidad de la “*gestión gubernamental*”⁶³. Dicha *gestión* por definición debiera operar contra la improvisación, la negligencia y la corrupción, tres factores que ponen en constante riesgo a la legitimidad del *Estado* al reducir su capacidad de dar respuestas adecuadas a un sinfín de necesidades, demandas y dificultades que consuetudinariamente enfrenta la población.

Es momento de intentar responder a la pregunta: ¿Cómo se gobierna? La respuesta es que para gobernar se requiere de una combinación entre dos entes: por un lado un sistema social organizado interrelacionado con las estructuras de un “*buen gobierno*”⁶⁴; por otro, gobernantes capaces de pronosticar, actuar y responder satisfactoriamente a la confianza en ellos depositada.

En el siguiente apartado proponemos un esquema de políticas de gobierno que consideramos que puede funcionar para mejorar el desempeño gubernamental.

3. Gobernación: Esquema Básico de Políticas relativas al ejercicio del Poder Público.

La “*gobernación*” es un término que nos sirve para designar la forma en cómo se gobierna un sistema político (o partiendo de la analogía del piloto, designa la manera en que las habilidades, la experiencia y la inteligencia de éste, se conjugan con las características de la nave para conducirla idóneamente por

63 En el libro **Gestión Pública y Governance** (José Juan Sánchez, IAPEM, 2^a Ed., 2006) se presenta un abundante cuerpo de análisis para entender el concepto de *gestión gubernamental*, particularmente en las páginas 72-81, y en el Capítulo La Nueva Gestión Pública en Acción.

64 Este ideal, puede mirarse desde dos vertientes: la de quienes ostentan el *poder público*, que hablan de *eficiencia, eficacia, congruencia, honestidad, transparencia, modernización tecnológica, etcétera*; y la de la sociedad que pretende ser parte de los beneficios de un ejercicio gubernamental responsable y serio. El “*Buen Gobierno*”, es definido por el Banco Mundial como “... el *poder* de gobernar por parte de las instituciones y tradiciones, para el bien común de un pueblo. Esto incluye (i) el proceso por el cual aquellos que ejercen el poder de gobernar son elegidos, monitoreados y remplazados, (ii) la capacidad de un *gobierno* de manejar efectivamente sus recursos y de implementar políticas estables, y (iii) el respeto de los ciudadanos y el *Estado* hacia las instituciones que gobiernan las transacciones económicas y sociales para ellos.” Fuente: <http://www.buengobierno.com/noticia.php3?id=601>. En el libro **Buen Gobierno y Política Social** (Ariel Ciencia Política. Barcelona. 1997) editado por Salvador Giner y Salvador Sarasa, encontramos un artículo de Victoria Camps, intitulado Ética del Buen Gobierno, pp. 19-24, en el cual destaca el valor de evitar conflictos irremediables y atender las necesidades más reales. Según esta autora, es bien hacer las cosas, informarlas para legitimarlas.

las aguas, ya sean tranquilas o tormentosas). En este sentido, la *gobernación* conjuga las virtudes de las instituciones con las de los gobernantes (sean legisladores, administradores o jueces). Una *gobernación* eficaz empieza por respetar los mandatos que le otorgan *legitimidad al gobierno*; sigue por idear mecanismos que mejoren las condiciones de la población y la posición del país en el entorno internacional, y continúa todos los días esforzándose por satisfacer nuevas necesidades y al mismo tiempo prevenir las consecuencias de aquellos problemas que ineludiblemente emergen en la relación entre gobernantes y gobernados. En otros términos, la *legitimidad* debe alimentarse todos los días y la *eficacia gubernamental* está en constante riesgo puesto que las condiciones varían todo el tiempo. Así, como diría Maquiavelo en su célebre “*Príncipe*”, el gobernante que desea la *estabilidad* debe aprender a distinguir cómo y cuándo ser severo o benevolente según las circunstancias⁶⁵. Dicho gobernante debe además buscar ser eficaz sin perder *legitimidad*.

Debido a la complejidad tantas veces aludida, esta *responsabilidad* se ha ampliado: de ser exclusiva del *gobierno*, ha pasado a incluir a otros dos actores que son indispensables en la toma de decisiones: la *sociedad organizada* y los ciudadanos en lo particular. La complejidad, vale recordarlo, se genera a partir de la *globalización* económica, política, comunicacional que ha cobrado influencia sobre el comportamiento gubernamental y por ende ha modificado la visión de la **Administración Pública**, de la *función pública* y de la prestación de los servicios públicos. En este escenario, la *gobernación* no ha cambiado en esencia pero sin duda ha transformado sus estrategias y tácticas en la búsqueda constante de la *estabilidad* y la *paz social*. Veamos el siguiente cuadro, que presenta un primer conjunto de elementos para la construcción de nuestra propuesta de Esquema Básico de Políticas:

Figura 3
LA COMPLEJIDAD DE LA GOBERNACIÓN



65 Machiavelli, Niccoló, *The Prince and the Discourses*, The Modern Library (of the world best books), 1940, pp. 56-57.

En el centro del cuadro aparece la antigua trilogía weberiana que nos ayuda a situar la naturaleza de la *autoridad*, la cual al contrastarla con la forma de *gobierno democrático*, nos ayuda a entender el alcance de su función con el fin de garantizar su aplicación y la sobrevivencia del *Estado*. La parte más crítica que enfrenta un *gobierno*, su prueba de fuego, es la posibilidad o no de aplicar su *autoridad* lo cual está íntimamente relacionado con el valor de la *legitimidad* y la *eficacia*. En las sociedades contemporáneas la diferencia entre promover los consensos y utilizar la fuerza puede ser enorme. En términos generales se acepta una creencia que encuentra su validez en la realidad: un *gobierno débil* es aquel que acude con mayor frecuencia al uso de la fuerza (física o legal), mientras que un *gobierno fuerte* es aquel que convence y está dispuesto a dejarse convencer, esto último siempre y cuando no se traspasen los límites planteados por las leyes en la letra, en su espíritu y en su interpretación.

En teoría, el funcionamiento de un *gobierno* fuerte debiera proveer las condiciones para una mejor convivencia.

Los otros elementos del cuadro son la *legitimidad* y la *eficacia* –mismas que trataremos con mayor detenimiento en el capítulo siguiente– y tres elementos más que metodológicamente se integran a la trilogía weberiana: “*Gestión Gubernamental*”, “*Gobernabilidad*” y “*Gobernanza*”. Conjugados, estos elementos incrementan la capacidad de gobernar⁶⁶ obteniendo resultados en el marco de la Ley, utilizando a esta última como palanca de *desarrollo* y no como freno que provoca retrocesos.

a) *La Gestión Gubernamental produce “Políticas Gubernamentales”*

La *gestión gubernamental* es aquella que atiende el desahogo de las funciones del *gobierno* de acuerdo con sus facultades y atribuciones. Dicha *gestión* compete a los tres órdenes de *gobierno* y a los tres poderes públicos. Justamente su materia es aquella que se encuentra establecida en el marco jurídico y pretende cumplir su cometido de la manera más eficiente, honesta y eficaz. Para ello debe emprender un proceso de mejora permanente, planear, organizar, integrar, coordinar, dirigir, controlar y evaluar todas sus acciones, así como formar vínculos con lucidez y productivamente para que el *gobierno* no sea oneroso y para que la ciudadanía mantenga o incremente su confianza en las instituciones. Se trata de poner de acuerdo al *gobierno* con el *gobierno* mismo, lo cual es una tarea tan complicada que requiere de especialistas en

66 Dror, Yehezkel, **La Capacidad de Gobernar**, 2^a Ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

muchas disciplinas y de una experiencia adquirida en las lides de la *función pública*, así como en la prestación de los servicios públicos.

¿Cómo elevar la capacidad de respuesta gubernamental? ¿Cómo mejorar el quehacer cotidiano en las áreas adjetivas y sustantivas de las instituciones públicas? ¿Cómo hacer fluir la comunicación entre poderes y órdenes de *gobierno* para no entorpecer la *función pública* y la prestación de los servicios? ¿Cómo hacer que sucedan las cosas cuando tengan que acontecer? Este conjunto de interrogantes le ofrece un reto a las políticas gubernamentales.

Así, existe un conjunto de definiciones que pueden ir estructurando un cuerpo ordenado de políticas gubernamentales orientadas a mejorar permanentemente la gestión del *gobierno*. Al respecto veamos el siguiente cuadro:

Figura 4
GESTIÓN Y POLÍTICA GUBERNAMENTAL



Los objetivos y políticas enunciados sirven para explicar las competencias de los poderes ejecutivos (nacional, intermedios y locales). Los otros dos poderes públicos, Legislativo y Judicial, escalan de manera similar el cumplimiento de sus atribuciones y funciones. Por ejemplo, una reforma constitucional es una facultad concurrente de los ámbitos intermedio y nacional; una aplicación de la *justicia* atiende delitos del orden común, cuya competencia está establecida para el orden intermedio, y los delitos del orden federal o nacional, son de jurisdicción reservada al ámbito nacional. Las faltas administrativas son de la competencia del ámbito municipal o local. El conjunto de *políticas gubernamentales* que son indelegables por el *gobierno* y tienen como objeto la cohesión social en el territorio se encuentran distribuidas entre los tres poderes.

Abundando, la *gestión gubernamental* debe definir cómo se comparten con la *sociedad* y la ciudadanía asuntos y cuestiones de orden público. Si no lo hiciera se correría el riesgo del desorden y hasta la anarquía, puesto que cualquiera podría hacerse *justicia* por propia mano así como explotar recursos naturales, por el simple hecho de tener medios para hacerlo, bien ocupar el territorio y usarlo para fines privados, o cometer otras arbitrariedades. En el gráfico que se muestra a continuación se puede apreciar con mayor claridad esta explicación:

Figura 5
CAMINOS SIMULTÁNEOS DE LA GOBERNACIÓN



Un mejor *gobierno* transita por tres caminos: el establecimiento de *políticas gubernamentales* que sólo compete realizar a las instituciones públicas; la construcción de *políticas públicas* compartidas con la *sociedad* y, la definición de *políticas ciudadanas* delegadas a los grupos organizados. Los tres tipos de *política* los opera simultáneamente la *gobernación* para servir a la *sociedad*, aceptando la pluralidad y garantizando la inclusión de todos en la toma de decisiones y de esta manera manteniendo la *estabilidad* y la *paz social*.

En la definición de *políticas gubernamentales*, naturalmente los imperativos sociales se toman en consideración, pero por razones de facultades y responsabilidades explícitas en las normas, es el *gobierno* el que decide por sí mismo el contenido y el alcance de tales acciones.

b) *La Gobernabilidad produce “políticas públicas”*

Para nuestros fines entenderemos por *gobernabilidad*⁶⁷ la capacidad que muestran en los hechos *gobierno* y *sociedad* para actuar juntos, lo que no es un aspecto insignificante, sino una cualidad del desarrollo político en cualquier sistema. De esta manera, juntos podrán diagnosticar y prevenir problemas comunes, evaluar caminos alternativos, decidir las opciones más rentables desde el punto de vista socioeconómico y político, compartir los costos y, en su caso, repartirse la tarea para llegar a los objetivos propuestos. El método es escucharse, respetarse, argumentar, persuadir y realizar lo que a cada quien le corresponda y esté previamente acordado, enfrentando las responsabilidades a que haya lugar en el marco del Derecho⁶⁸. No obstante, en todo caso la responsabilidad primaria es la de *gobierno* que no puede ni debe abdicar de ejercer la *autoridad* en representación del *Estado*. Si hay disposición es abrir los cauces de la participación social intensa, organizada y responsable, existen de sobra figuras jurídicas que la enmarquen. En las *políticas públicas* es indispensable e insoslayable la participación del *gobierno* y la *sociedad* por igual, pues ello constituye la base de su elaboración.

67 En el libro **Cambio Político y Gobernabilidad** (Mauricio Merino [coord.], CNCPyAP-CONACYT, 1992), aparece una amplia reflexión sobre el concepto o la idea de la *gobernabilidad* (Introducción y Primera Parte, apuntes teóricos).

68 Majone, Giandoménico, **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la hechura de Políticas**, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

La construcción de *políticas públicas*⁶⁹ es un proceso que consta de los siguientes pasos: *diagnóstico/pronóstico, iniciativa, organización, implementación y evaluación*.

- *Diagnóstico/pronóstico*: esta es una actividad indispensable destinada a ubicar y dimensionar los problemas de la *sociedad* y sus efectos, mismos que deben atenderse corresponsablemente por *gobierno* y *sociedad*. Algunas preguntas que deben responderse son: ¿A qué tipo de demandas y/o necesidades sociales está destinada la atención a través de una o varias *políticas públicas*? ¿Qué compromisos político-programáticos se van a cumplir? ¿Cuáles previsiones socioeconómico-políticas se van a adoptar para mejorar la convivencia de un grupo, una comunidad o la nación entera? ¿Qué conflictos sociopolítico-económicos se pretende resolver a través de las *políticas públicas*? Las respuestas a estos y otros cuestionamientos similares legitiman la adopción de las *políticas públicas*.
- *Iniciativa*: puede nacer en el seno de la *sociedad* o en el *gobierno* y debe mostrar su *legitimidad* y arroparse en la legalidad. Si fuere legítima y legal habrá de organizarse socialmente con el fin de desarrollar su “masa crítica”⁷⁰ defensora.
- *Organización*: definir y acordar el(s) propósito(s) de las *políticas públicas*; elaborar y decretar la(s) norma(s) que les den *seguridad* y *vigencia*; establecer el programa-presupuesto público que la(s) solventen y les brinden la oportunidad de cristalizarse, mantenerse y mejorarse. Aquí entra en juego la estructura orgánica que establece la *función pública* a instrumentarse; define las responsabilidades y permite su evaluación y control.

69 Para ahondar en la conceptualización de las políticas públicas se recomienda consultar a: Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio” en Luis Aguilar V. (comp.), **El Estudio de las Políticas Públicas**, Antología de Políticas Públicas, Tomo I, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 7-73. Lindblom, Charles E. “La Ciencia de Salir del Paso” en Aguilar Villanueva, Luis. (comp.), **La Hechura de las Políticas Públicas**, Antología de las Políticas Públicas, T. II, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp. 201-225. Majone, Giandomenico. “Los usos del análisis de políticas” en Aguilar Villanueva, Luis (comp.), **La hechura... op. cit.**, pp. 341-366. Uvalle Berrones, Ricardo, “La importancia de las *políticas públicas* en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea” en **Instituciones Políticas y Gobiernos Locales**, pp. 143-160. Frohock, F. M, **Public Policy. Scope and logic**, Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs. N.J. 1979, p. 11. Ruiz Sánchez, Carlos, **Manual para la Elaboración de Políticas Públicas**, Plaza y Valdés, México, 2002.

70 Podemos entender por masa crítica una acción que se sustenta en una filosofía lo suficientemente arraigada en grupos sociales numerosos y compactos, capaces de mantener, actualizar y transformar su pertinencia en el tiempo. Por ejemplo: la seguridad social.

- *Implementación*: retroalimenta la toma de decisiones para incrementar las *políticas públicas*, corregir desvíos, eficientarlas y asegurar su permanencia.
- *Evaluación*: mide, sopesa los resultados a través de la *rendición de cuentas*, de la aplicación de la *transparencia*, de las encuestas y sondeos de opinión así como del análisis de los medios de comunicación. Ello permite retroalimentar todo el proceso.

La *política pública* lo es en virtud de que el *gobierno* es un componente en la operación de la misma. Un ejemplo de lo anterior puede ser la política relativa a la Educación. Sin duda en la materia el *diagnóstico/pronóstico* corresponde realizarlo a la *sociedad* y al *gobierno* conjuntamente con el fin de revisar las nuevas medidas que será necesario adoptar para mejorar la calidad de la Educación y ampliar su espectro. La *iniciativa* es tarea de ambos entes en lo referente al interés de que el país progrese, se fortalezca su identidad y se concientice sobre el destino común. La *organización estratégica* pertenece al *gobierno*, la *implementación* a ambos actores mencionados y, la *evaluación* a la sociedad. Así, la Educación se divide en Pública (a cargo del *gobierno*), Privada (particulares constituidos en empresas lucrativas o asociaciones civiles no lucrativas) y Educación Social, en donde el *gobierno* participa presupuestalmente pero los organismos, como las universidades, se privilegian con la *autonomía* para su *gobierno* interior y para garantizar la libertad de cátedra.

En Educación, existe un programa oficial consensuado entre *gobierno* y *sociedad*, mismo que las entidades públicas y privadas deben observar y cumplir, así como aceptar los márgenes y actuaciones que permitan evaluar los resultados educativos en los niveles básicos, medio y superior. Tal *política pública* abre los cauces para que *sociedad* y *gobierno* participen conjuntamente de una *responsabilidad* sujetos al *Estado* de Derecho.

Las políticas gubernamentales de Educación, Salud, Trabajo, Medio Ambiente, *Seguridad Pública*, Económica, mostradas en el cuadro a continuación, pueden compartirse en muchos de sus aspectos y por lo tanto convertirse en *políticas públicas*. Por supuesto que la Educación no puede dejarse al libre juego de las fuerzas sociales. En el otro lado de la balanza vemos cómo hay regímenes políticos que tienen religiones oficiales y que, por ese motivo, son cerrados y normalmente renuentes a adoptar la *democracia*, puesto que ésta pone en peligro sus premisas de dominio. En un punto intermedio entre

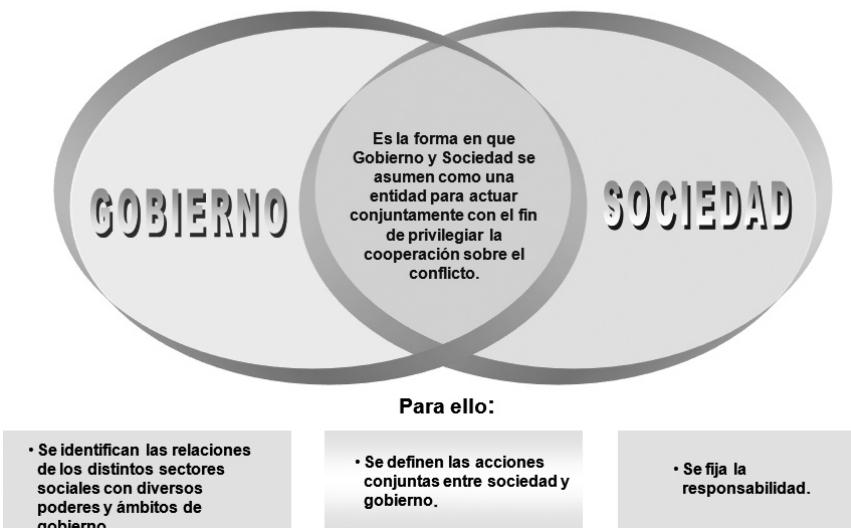
ambas posiciones, en un sistema abierto la *política gubernamental* puede flexibilizarse e invitar a la mesa a otros comensales. Dicho de otra manera, la Política Educativa es a la vez *gubernamental, pública y hasta ciudadana*, puesto que la familia participa en el proceso básico de socialización e inyección de valores en cualquier *sociedad*.

A continuación se resumen las ideas expresadas anteriormente en torno a la *gobernabilidad*:

Figura 6
DEFINICIÓN DE GOBERNABILIDAD

¿QUÉ ENTENDEMOS POR

GOBERNABILIDAD?



La *gobernabilidad* se caracteriza por buscar el consenso en la agenda de *gobierno*, privilegiar la comunicación, argumentación y persuasión entre actores y trabajar conjuntamente para construir *políticas públicas*.

c) *La Gobernanza deviene en “Políticas Ciudadanas”*

El concepto de *gobernanza* no sólo es una traducción al español de *governance* sino que puede servirnos para entender la función del *gobierno*

y de la *gobernación*⁷¹. ¿Qué entendemos por *gobernanza*? Insistiremos en la necesidad de convenir una definición operativa: es la forma de proceder de la *sociedad* para consigo misma, al amparo de una legislación general que la faculte o la “empodere”⁷². Para ello es necesario enfocar e identificar las relaciones entre los distintos sectores sociales en diversos espacios, por ejemplo: en el territorio (vecinos y su representación); en el ámbito de los intereses compartidos y/o contrapuestos (económicos, culturales, deportivos, recreacionales), y en los aspectos que interesan a la colectividad (ambientales, *seguridad* pública, educación de los hijos, vivienda, etcétera).

La *gobernanza* le brinda a la *sociedad* la oportunidad de estructurar políticas ciudadanas con la participación mínima del *gobierno*, el cual interviene sólo por omisión o por una existencia presumible o probada de mala fe en perjuicio de los propios ciudadanos.

Un ejemplo de una *política ciudadana* consiste en la organización y funcionamiento de vivienda en “condominios” regulados genérica, legal y reglamentariamente, lo cual les posibilita el establecimiento de un *gobierno* interior respetando su integración y funcionamiento. En este marco los ciudadanos establecen sus propias políticas de actuación, fijan sus propios márgenes, definen sus procederes, sus métodos de evaluación y mecanismos de control. Obviamente no requieren de recursos presupuestales públicos al estar el condominio a su cargo y bajo su responsabilidad y, por ende, asumen sus costos económicos, políticos y de convivencia social. Es más, no esperan que el *gobierno* intervenga salvo a petición de parte cuando han sido rebasados en su *autoridad* o en su operatividad. Lo mismo acontece con los clubes deportivos, creativos, culturales, sociales y con las organizaciones no gubernamentales de todo tipo (de ahí su nombre).

La *gobernanza* requiere de una cultura política de participación ampliamente desarrollada y probada en la práctica. Asimismo, se fundamenta en la siguiente filosofía: la *sociedad* es capaz de convivir sin la intervención del *gobierno*,

71 El Capítulo 10, “Globalization and Public Administration Reform” de Elaine Ciulla Kamark en **Governance in a Globalizing World**, (Joseph Nye & John Donahue (eds.), Brookings Institution Press, Visions of Governance for the 21st Century, 1999), sugiere una evolución a través de etapas o fases que han afectado a los distintos gobiernos. La primera fase se origina en Inglaterra y los Estados Unidos para desmantelar al Estado Benefactor; la segunda toma forma en el New Public Management; la tercera se define por la competencia económica global, la democratización, la revolución de la información y el déficit en el desempeño gubernamental; la cuarta se refiere a la descentralización del *poder público*. Para la autora, la *gobernanza* en una de sus fases innovadoras (basada en una encuesta realizada en 123 países), tiene que ver con la capacidad que tiene el *gobierno* para trasladar a la ciudadanía muchas de las responsabilidades de lo público (es decir, sobrepasar el paradigma burocrático), pp. 229-252.

72 *Vid. supra* 9.

pero siempre resguardada por la Ley y, en su caso, con la presencia de la *autoridad*, para que resuelva lo que la *sociedad* sea incapaz de hacer por sí misma. Por lo tanto, la *gobernanza* se caracteriza por una “autogestión” de la vida comunitaria y una solución efectiva de los conflictos más comunes, siempre y cuando se resuelvan por convencimiento sin necesidad de recurrir al *gobierno* o a la Ley.

A manera de síntesis de lo que hasta aquí hemos venido dilucidando se ofrece el siguiente cuadro:

Figura 7
ELEMENTOS ESTRUCTURALES DE LA GOBERNACIÓN



Todo este discernimiento ha llevado a establecer una visión más comprensiva de los problemas que actualmente existen en las sociedades complejas. En el campo del *gobierno* y la **Administración Pública** han surgido técnicas y especialidades que se enfocan en problemas específicos: la Gerencia Pública, la Profesionalización, el *Gobierno Electrónico*, la *Transparencia*, entre otras modalidades. Quizá lo más relevante de lo acontecido en los últimos años ha sido la recurrencia cada vez más frecuente de políticas construidas que acercan a la ciudadanía, a la *sociedad organizada* y al *gobierno*, situación que permite alejar más las tentaciones del uso coercitivo de la *autoridad* para cumplir los fines del *Estado de estabilidad* y la *paz social*.

La observación de la siguiente figura apoya la conclusión de que la *Gobernabilidad* –es decir, las *políticas públicas*– es las que nos ayuda a lograr el equilibrio requerido, pero dicha *gobernabilidad* sólo cobra realidad con la operación simultánea de la *gestión gubernamental* y la *política ciudadana*.

Figura 8
GOBERNACIÓN: CONJUNCIÓN POLÍTICA
ENTRE SOCIEDAD Y GOBIERNO

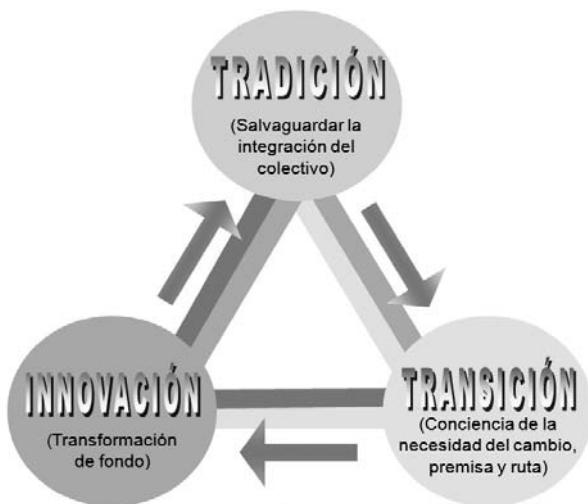


La figura sugiere ver a la *gobernación* como equilibrio y no como “imposición”, y, consecuentemente, transformar la antigua concepción de dominio por la de “cooperación”. Este cambio es de fondo y obedece a un proceso que se repite constantemente en el devenir de la civilización⁷³.

73 Para valorar la importancia de las transformaciones políticas se recomienda ver la obra de Leonardo Morlino, **Cómo Cambian los Regímenes Políticos**, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

TRADICIÓN (salvaguardar la integración del colectivo) → TRANSICIÓN (conciencia de la necesidad del cambio de premisas y ruta) → INNOVACIÓN (transformaciones de fondo)⁷⁴.

Figura 9
PROCESO DE CAMBIO EN LA CIVILIZACIÓN



La innovación principal a todo este proceso ha sido la incorporación de la *sociedad* a una *responsabilidad* compartida con el *gobierno*. Esta innovación primero fue una aspiración; después la parte dogmática del discurso político, para pasar a ser una demanda y por último, convertirse en una exigencia insoslayable.

La conclusión de este Capítulo implica concebir a la **Visión de Estado** y de la **Administración Pública**, como incluyente y equilibrada, e implica que tal **Visión** no puede basarse únicamente en la fría aplicación de la Ley o de la *autoridad*, sino que está invitada, o más aún, obligada a ejercer la Política como condición sin la cual es imposible gobernar democráticamente.

74 La Transición española es un buen ejemplo de este esquema que operó a partir de la muerte de Francisco Franco. El “Pacto de la Moncloa”, un acuerdo entre todas las fuerzas políticas de entonces fijó las premisas fundamentales, al restituir la Tradición monárquica, aderezada con una Constitución y una forma republicana-parlamentaria que trajo a la arena política a la Izquierda sofocada durante el Franquismo y estableció las bases de un nuevo Pacto Social. Su innovación consistió en vincular la democracia al desarrollo de una nueva *sociedad*. Sin embargo, ello significó adoptar conscientemente el “olvido” de la Guerra Civil y de lo acontecido en el largo periodo del Franquismo.