

## Capítulo 4 COMPARTIR EL PODER PÚBLICO<sup>112</sup>

“El poder detiene al poder”  
Montesquieu

Como hemos venido diciendo, un *gobierno* democrático, especialmente en el marco de la *globalización*, continúa actuando mediante las tradicionales tres ramas del *poder público* y funcionando a través de tres instancias de *gobierno* (y una más que se encuentra en *desarrollo* debido a la transformación urbana: la región metropolitana<sup>113</sup>). Esto es constatable en cualquiera de las formas que dicho *gobierno* decida adoptar: Unitaria, Federal o Mixta. En cada país es manifiesta una jurisdicción local, otra(s) intermedia(s) y la nacional. Pero además, debido a las causas y efectos de la *globalización*, la *sociedad* organizada igualmente puede y debe participar –como ya lo revisamos en el Capítulo de *Gobierno*– en la *construcción*, *operación* y *evaluación* de las *políticas públicas*.

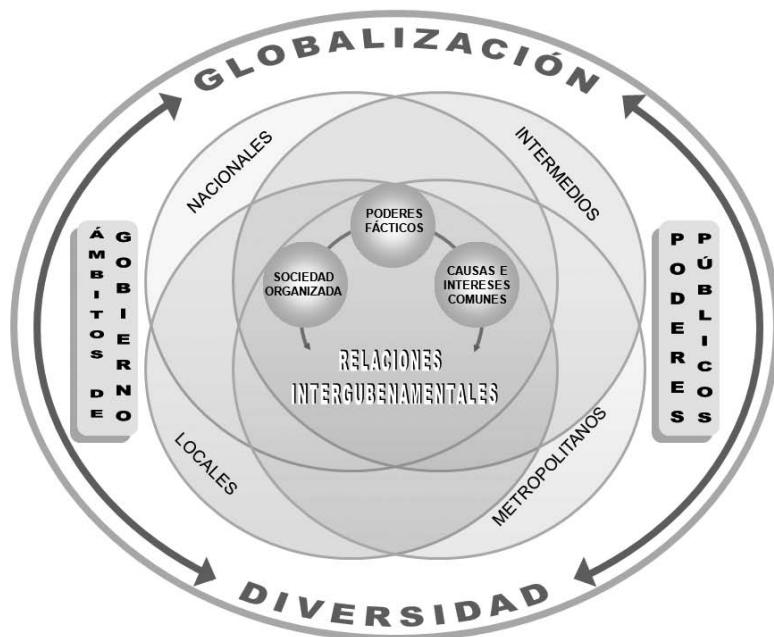
En este espacio abordaremos el análisis de la compartición del *poder público* en cuatro apartados: 1) “Unidad en Equilibrio”; 2) “Cooperación y Conflicto” resultado de una relación dialéctica entre ambas categorías; 3) lo implicado en las “Relaciones Intergubernamentales”, y 4) el reto de “La Integración en la Pluralidad”, cuando el *gobierno* efectivamente convive con una *sociedad* organizada y los poderes fácticos. Quizá el gráfico a continuación permita apreciar la complejidad del problema: (Ver Figura 12)

Es necesario profundizar en la problemática que plantean las *Relaciones Intergubernamentales* al vivir en un mundo muy diverso (diversidad, que cabe mencionar, se encuentra presente al interior de cada sistema político). A mayor participación social organizada y de los poderes fácticos, el esquema de las partidocracias tiende a debilitarse o dispersarse. Estamos lejos de la concepción

112 El enfoque de este trabajo es el proveniente de la Teoría de Sistemas, específicamente es útil la discusión que establecen sobre su pertinencia Morton A. Kaplan “Systems Theory” y Herbert J. Spiro “An Evaluation of Systems Theory”. James C. Charlesworth, *Contemporary Political Analysis*, Free Press, New York, 1967, pp. 150-174.

113 Short Rennie, John, **The Urban Order: an Introduction to Cities, Culture and Power**. Blackwell Publishers Inc., 1996, pp. 506. Para adquirir una perspectiva sobre este tema es muy importante leer este libro compuesto de 3 partes y 21 capítulos, en donde se desarrollan los temas de la Ciudad y la Economía, la Ciudad y la *Sociedad* y, la Ciudad como medio de producción. Es claro como el orden regional metropolitano va ganando terreno en la concepción del *poder público*.

Figura 12  
ÁMBITOS DE GOBIERNO Y PODERES PÚBLICOS  
INMERSOS EN EL ESCENARIO GLOBAL



de finales del siglo XIX y lo acontecido en el siglo XX durante los cuales nacieron, crecieron y se consolidaron los partidos políticos y los sistemas de partidos (únicos, dominantes, bipartidistas, tripartidistas y multipartidistas<sup>114</sup>). Hoy los partidos se encuentran en una crisis de credibilidad y confianza (tan sólo revisar los porcentajes de abstencionismo lo demuestra). En estos momentos, la variedad de ideas e intereses, en constante y obligado contacto, afectan y/o influncian al *gobierno*; éste no puede permanecer indiferente ante tal “boom” de diferencias y se ve impelido a encauzar distintos acuerdos y sobre todo a lograr resultados que beneficien a todos, si no por igual, con equidad.

Compartir el *poder* no significa abandonarlo a las fuerzas libres del mercado ni tampoco asumir una posición indolente ante el abuso de las libertades. Anteriormente reflexionamos acerca de la búsqueda del equilibrio como primordial en la *governabilidad*, la cual requiere, desde luego, respetar las libertades

114 Al respecto visitar al clásico de Maurice Duverger, **Los Partidos Políticos**, 15ª reimpresión, México, 1996 (1951). Ver también de T.J. Pempel (comp.) **Democracias Diferentes, los regímenes con un partido dominante**, FCE, México, 1991, p. 425.

y la mejor forma de hacerlo es estar consciente todo el tiempo de los límites para su ejercicio. De otra suerte la cesión del *poder* legítimo puede conducir a un escenario descontrolado y hasta caótico. Metafóricamente hablando el capitán no puede entregar la nave para que la conduzcan quienes la fabricaron y/o financiaron por el simple hecho de que se lo exijan, pero tampoco puede dejar a la deriva la embarcación a quienes se amotinen de su propia tripulación. Tiene que escuchar las razones de todos, pero tomar las decisiones más adecuadas para no salirse de la ruta y llegar a su destino. Por eso gobernar es difícil y complejo.

Lo expresado en este apartado constituye un punto de partida para la argumentación que se desarrolla en el resto del Capítulo.

### ***Unidad en Equilibrio***<sup>115</sup>

Los cambios políticos acontecidos en las últimas décadas denotan claramente la perspectiva popular de democratizar no solamente a través de garantizar elecciones libres y confiables, sino más allá en el sentido de cristalizar las garantías individuales y los derechos sociales que derivan en el *bienestar* integral, pero sobre todo, abriendo los cauces a la participación social organizada en la trama de las decisiones fundamentales. Esto constituye la mejor manera posible de fortalecer al *Estado* dadas las exigencias del desarrollo interno y las presiones económicas globales.

Una relación democrática y expedita entre poderes formalmente constituidos —componentes estructurales de un *Estado* que se desenvuelve en un territorio junto con la *sociedad* organizada—, exige que cada una de las partes sea, a su vez, sólida, confiable y esté bien articulada. De no cumplirse estas condiciones, la reciprocidad resulta imposible y con ella también el equilibrio anhelado. Este equilibrio, por definición, se refiere a dos o más fuerzas equiparables (como se muestra en la Figura 11), semejantes, proporcionadas y balanceadas. El propósito explorado por Montesquieu<sup>116</sup> considera a la *estabilidad* como valor imprescindible del sistema político.

115 La base de esta reflexión es la *homeostasis*, cualidad de autorregulación en un sistema. Kaplan, Morton A., *op. cit.*

116 Montesquieu, *op. cit.* Este notable pensador adelantó una teoría política y una concepción de la relación entre los sistemas político y social, defendiendo el valor político del conflicto, la importancia del pluralismo y el compromiso de la negociación. Montesquieu, *op. cit.* Este notable pensador adelantó una teoría política y una concepción de la relación entre los sistemas político y social, defendiendo el valor político del conflicto, la importancia del pluralismo y el compromiso de la negociación.

En cualquier país el equilibrio se garantiza con la acción permanente de fuerzas autónomas e interdependientes. Si el Legislativo y el Judicial se subordinan al Ejecutivo, en un sistema presidencial, o si lo hacen los ámbitos intermedios y locales para privilegiar al *poder* con mayores recursos (por motivos políticos o de dependencia presupuestal), entonces no se está promoviendo la equidad, sino desencadenando un autoritarismo que como hemos afirmado es antagónico con la *democracia*.

De acuerdo a las definiciones de Karl Popper<sup>117</sup>, una *sociedad* cerrada se caracteriza por ejercer una *autoridad* sin límites y en forma vertical. Su carácter es abusivo e incluso puede llegar a ser abyecto, si la *autoridad* se presenta acompañada de la resignación popular ante la misma. En tal entorno se imponen las órdenes sin el beneficio de la discusión habiendo de obedecerse casi sin objeciones. Decimos “casi” porque hay quienes se han atrevido a desafiar al *poder* con consecuencias a veces trágicas (al respecto basta revisar los acontecimientos en el siglo XX y ya entrado el siglo XXI). Los sistemas cerrados provocan una tensión creciente y acumulativa que agrava el círculo vicioso entre sujeción colectiva y autoritarismo. Romper esta dinámica suscita reacciones explosivas y de violencia en cadena. Así lo demuestra la historia de las revoluciones y así prevalece la tónica durante los conflictos sociales más serios que padece el mundo actual.

En contraste, una *sociedad* abierta ejerce la horizontalidad en el ejercicio del *poder*. Sus virtudes se fincan en la discusión permanente. Así, el diálogo frente a la discrepancia y la oposición, son moneda corriente en torno a todo tipo de decisiones, tanto durante el proceso de la conformación de las mismas como al ser aplicadas y aún después, al evaluar sus resultados. En un régimen participativo, por tanto, “lo que resiste apoya” (pensamiento atribuido a Aristóteles). De ahí sus mayores ventajas.

Conducir a puerto seguro un *Estado* democrático moderno requiere, como hemos dicho, equilibrio. Vale la pena insistir en el diálogo, la negociación, los acuerdos, y en su caso, los consensos, como elementos condicionantes del establecimiento de libertades. Esto se debe a que sin tales libertades no se pueden construir las bases del *bienestar social*. Esto significa que el ejercicio de la *autoridad* debe ceñirse al Derecho, aunque sin renunciar al más amplio sentido político en su interpretación.

117 Ver *La Sociedad Abierta y sus Enemigos* de Karl R. Popper, Editorial Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1992. Particularmente el capítulo 10, pp. 167 y ss.

Hay que entender que la práctica política, simple y sencillamente, no puede darse entre desiguales. El éxito de la política depende del establecimiento y cumplimiento de pactos sin los cuales no puede funcionar el sistema. De esta manera, la preponderancia absoluta de un *poder* sobre otros limita y aún anula el principio gubernamental. Para evitar anarquía o supeditación de la *autoridad* a la voluntad colectiva sin más, se hace necesario conservar un estado de alerta ante las consecuencias directas que genera cualquier acción política, ya que un yerro en este sentido condiciona la respuesta de los demás<sup>118</sup>. En otras palabras, todo individuo puede ser autónomo e independiente en lo que corresponde a sí mismo y además responsable de su destino individual, pero debemos aceptar que como seres sociales, todos estamos expuestos al influjo de otras voluntades. Actuamos influenciados por la acción de otros y nuestros actos repercuten sobre el resto del grupo o la comunidad. La *Política*, entonces, por necesidad se basa en una interdependencia entre actores en lo que respecta al reconocimiento respetuoso de los derechos y exige responsabilidad social compartida.

Ante los evidentes cambios en la *conducción* política del mundo y sus consecuencias en el ámbito interno de cada país, los poderes públicos habrán de aprovechar la oportunidad histórica para reestructurarse, pues es claro que la actitud feudal, históricamente asumida por cada uno de los poderes públicos para salvaguardar su espacio, ya no es funcional. Los medios de comunicación, los factores socioeconómicos, el multipartidismo, todos ellos fuerzas actuantes sobre el *poder*, han irrumpido como nunca antes en la vida pública. En este contexto, delimitar y salvaguardar los intereses de empresarios, trabajadores, universidades, intelectuales, estudiantes, iglesias, organizaciones no gubernamentales y demás grupos sociales, obliga a modificar las técnicas de presión a su favor de acuerdo a las nuevas condiciones del mando en una *sociedad* abierta y de la consecuente regulación democratizadora.

Como resultado de esta transformación mundial, la **Administración Pública** en su conjunto está influenciada por una dinámica socioeconómica y política que no tiene precedentes. Ello le obliga a reformarse permanentemente. La situación prácticamente no le da respiro. Los demás protagonistas del *poder* no están dispuestos a someterse a los tiempos y ritmos del *gobierno*. Por el contrario, todo el tiempo le están clavando las espuelas al desear un *gobierno* brioso, atento a la pista y a los obstáculos, en buen estado de salud, apto, presto a salir adelante no importando lo agotador de los esfuerzos. Ya pasaron

118 Ver **La Condición Humana** de Hanna Arendt, Paidós, Barcelona-Buenos Aires-México, 1998, particularmente el Capítulo Primero que da nombre al libro, pp. 21-33.

los tiempos cuando el *poder público* imponía la agenda; ahora también lo hacen los poderes fácticos y la *sociedad*. Antes había un cierto desequilibrio porque los ostentadores del *poder público* tenían los medios para trazar y seguir la ruta conforme a sus intereses y en momentos escogidos. Eso ya no es posible toda vez que la agenda internacional, cuyas variables no controlan los gobiernos más que parcialmente, dicta la adopción de políticas, a veces no deseadas, y para eso no duda en utilizar los medios a su alcance, más allá de las fronteras y aprovechando las tecnologías de la información y comunicación con el fin de apoyar, presionar, desestabilizar o permanecer indiferentes ante las problemáticas nacionales.

En estos términos, el *gobierno* ha de estar dispuesto al cambio sin descanso. Ser apto y estar presto y poseer una cualidad indispensable: saber escuchar, saber adoptar nuevas técnicas y saber adaptarse sin morir en el intento. Decíamos que el *gobierno* es uno y no tan sólo alguno de sus poderes. Por esto mismo la propuesta de Montesquieu cobra una mayor vigencia en nuestros días: la única manera de interactuar asertivamente en el mundo actual es a través de una evidente unidad interna y formal, entre poderes y entre éstos y la *sociedad*, dando viabilidad al papel de cada país en el concierto internacional.

La desunión provocará la debilidad porque la *globalidad económica* está rechazando a los “incapaces”, a los “ineptos”, a los “negligentes” o a los “oportunistas”. Esta premisa coloca en desventaja a las sociedades y países dependientes, pues alcanzar los niveles de “excelencia” y “competencia” exigidos por el mundo desarrollado, no descansa únicamente en la voluntad de los gobernantes, líderes empresariales o sociales, sino en las posibilidades de superar rezagos en educación, salud, tecnología, de comunidades ancestralmente marginadas, cuyos canales de incorporación son muy limitados y, lo son por sus carencias<sup>119</sup>. Así las cosas, la inmensa mayoría de las naciones debe trabajar a marchas forzadas con el propósito de estar en condiciones de jugar en la cancha con aquellos que por su *desarrollo* histórico se encuentran más adelantados, lo cual coloca al mundo en su conjunto en dilemas morales y éticos de profundísimo calado.

En síntesis, la Unidad en Equilibrio que debe mostrarse hacia el interior de cada sistema político-administrativo, con objeto de interactuar con mayores ventajas en la arena internacional, debe incluir, además de la comunicación efectiva entre los poderes públicos, a la comunicación con los niveles intermedios y gobiernos locales, no importando su filiación partidista. Lo

119 Myrdal, Gunnar, *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*, Trade Paperback, Ex-Library First, New York, 1968.

anterior con el propósito de compartir un ideal de país democrático en donde todos caben y que todos estén obligados a promover.

Además, el *gobierno* ha dejado de ser parte del “Altar de la Patria”<sup>120</sup> desde el momento en que necesita de otros para “poder” ejercer el *poder*. Ya no puede hacerlo por sí solo pues carece de los instrumentos económicos, políticos y sociales que en el *absolutismo* y en el *autoritarismo* le permitían dominar. Hoy todo *gobierno*, sea local, intermedio, nacional o internacional se enfrenta a una realidad insoslayable: la interacción con los poderes fácticos (militares, religiosos, económicos, mediáticos) y los sociales –también ya transnacionalizados– en defensa de causas globales, regionales, nacionales y locales, pretendiendo erradicar males endémicos como la pobreza, la *sustentabilidad* del planeta, la salud pública, etcétera. Por si fuera poco, los gobiernos tienen la obligación de atender a poblaciones concretas en territorios específicos con distintas necesidades y demandas de servicios, educación, salud, alimentación, intercambios comerciales, financieros, laborales, entre otras muchas cosas. En este marco vale la pena resaltar la relación dialéctica entre *cooperación* y *conflicto* destinada a fortalecer la unidad en equilibrio.

### ***Cooperación y Conflicto***

En la Literatura Universal y en general en toda expresión creativa en el mundo de las artes, así como en las obras especializadas en Psicología, Ciencia Política, Sociología, Antropología y en la Historia misma, el *conflicto* es objeto de, por decir algo, un interés cien veces mayor que la *cooperación*. ¿Por qué? Probablemente debido a que el *conflicto* se inclina más del lado de las emociones y, la *cooperación* se coloca en la parte más racional de los individuos y la *sociedad*. No en vano la Administración –Pública, Privada o Social– se define como la manifestación objetiva del esfuerzo cooperativo racional entre dos o más individuos para lograr objetivos<sup>121</sup>.

Sin embargo el *conflicto* y la *cooperación* son complementarios, se mueven permanentemente en el mismo círculo y muchas veces se confunden en una sola instancia. En otras palabras, la vida en *sociedad* no se explica sin esta dualidad.

120 Prieto, Guillermo, *op. cit.*

121 Galván Escobedo, José, **Tratado de Administración General**, Cultura, Ciencia y Tecnología al alcance de todos, México, 1976. Ver en específico: Capítulo I, “Concepto e importancia de la administración”, pp. 1-35.

La *Política* nos indica la necesidad de cohesionar al grupo social que se gobierna con el fin, repetimos, de brindar condiciones de *estabilidad y paz social, bienestar y desarrollo*. En este sentido, como Maquiavelo bien lo destaca en la previsión del *conflicto*, tanto en su “Príncipe” como en las “Cartas Privadas”<sup>122</sup>, la *Política* consiste en evitar hasta donde se pueda el surgimiento de los conflictos, pero si eso no fuera posible, se debe contar con la fuerza suficiente e institucionalizada (el *poder público*). Es mejor, no obstante, contar con las habilidades, la conducta pública y la capacidad para advertir a los contrarios, contenerlos, convencerlos o disuadirlos. Si estos esfuerzos resultasen infructuosos, es preferible contar con la capacidad de vencerlos.

En una interpretación libre de la perspectiva maquiavélica, el conflicto más manejable es el que puede visualizarse de antemano, vislumbrable aunque todavía no exista, es decir, al cual nos podemos adelantar con el propósito de atajarlo oportunamente. En sociedades complejas, muy lejanas en tiempo y circunstancia a las del insigne florentino, esta visión para enfrentar el *conflicto*, sin dejar de ser válida, debe confrontarse a una mayor variedad de escenarios, ritmos y efectos. Maquiavelo en el siglo XV nos hace conscientes de la *política* como el arte de evitar, o en su caso, conducir el conflicto, para no arriesgar o hacer decaer la fuerza del *Estado*. Dicho de otra forma, concibe a la *Política* como la capacidad de hacer prevalecer la *autoridad* (El Príncipe) pero no a cualquier costo, sino a favor de la vigencia del *Estado*. Agregaríamos un calificativo a tal *Estado*, llamándolo “*Estado de Derecho*”, toda vez que sólo la Ley, producto de un pacto social amplio, propicia establecer el marco adecuado a la historia, aspiraciones y compromisos de una *sociedad* y, asimismo, brinda un espacio y define una serie de procedimientos para la expresión y solución de conflictos atendiendo derechos y obligaciones.

Siguiendo a Joseph Nye<sup>123</sup> los conflictos políticos de nuestra generación –desde la simbólica caída del muro de Berlín, cuando se “decreta” la desaparición del mundo bipolar para darle a una sola nación la posibilidad de ejercer el *poder* global unilateralmente–, se pueden explicar a través de un esquema tridimensional. En el primer plano se encuentran los Estados Unidos, con todo su poderío bélico y la posibilidad de ejercitarlo unipolarmente; en el segundo plano se encuentran una multitud de países en distintos lugares, con diferentes culturas y *status* socioeconómico, realizando intrincadas negociaciones de

122 Maquiavelo, Nicolás, *Cartas Privadas de Nicolás Maquiavelo*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1979. En especial se puede consultar la Carta 18 a Piedro Soderini, pp. 60-64.

123 Nye, Joseph, *op. cit.*



carácter militar, industrial y financiero, con niveles de influencia desiguales; por último, en el tercer plano vemos a la *sociedad* globalizada formando parte de una especie de caos en el cual se torna muy difícil identificar las fuerzas y los intereses para definir los mecanismos de negociación y alcanzar los acuerdos. Sin duda el asunto es complejo.

Pero, ¿qué es el *conflicto* político? En pocas palabras: las desavenencias provocadas por la lucha por el *poder*. En el siglo XIX Marx y Engels establecen que la “Historia de la Humanidad es la Historia de la lucha de clases”<sup>124</sup>. Esta racionalización parte de antiquísimos testimonios de la injusticia social, como la fuente generadora de conflictos; pero no sólo es un problema de *justicia social*. Los conflictos también tienen otras causas: ambiciones de dominio religioso, militar, económico, político, social, de género, las cuales hoy tienen muchos nombres y apellidos ante la diversificación de las características de individuos, grupos sociales, países y regiones enteras.

La lucha por el *poder* significa decidir qué caminos tomar para llegar a dominar o para continuar mandando. No importando el camino escogido, estará lleno de espinas al haber muchos otros que desean obtener exactamente lo mismo que nosotros queremos. A nadie debe sorprender que otros reclamen lo mismo que nosotros, pues el conflicto surge desde Caín y Abel<sup>125</sup> y de ahí en adelante entre todos aquellos entes que buscan expandir su influencia, su *autoridad*, su fuerza y consolidar su hegemonía sobre los demás.

¡Qué difícil resulta gobernar un *Estado* en estas condiciones!

La anterior exclamación es inequívocamente verificable todos los días en cualquier parte del mundo, y los gobiernos democráticos deberán afanarse por encontrar caminos viables, atenuantes de los ineludibles conflictos, siempre y cuando se ponga el acento en la *cooperación*.

En la arena política la *eficacia* del *Estado*, afirmábamos, consiste en mantener un grado de control lo suficientemente amplio, aunque siempre incómodo, con objeto de garantizar decisiones y acciones legítimas, equitativas y socialmente productivas. Tales propósitos se facilitan si los incentivos de participación resultan atractivos para involucrar voluntades en los procesos

124 Marx, Carlos y Federico Engels, **Manifiesto del Partido Comunista**, 1848. Fuente: <http://www.marxists.org/espanol/m-e/1840s/48-manif.htm>

125 En los anales bíblicos, el poder (simbolizado por Dios) prefiere la ofrenda de Abel sobre la de Caín, quien no puede soportar la humillación de no ser el preferido. Génesis, Cap. 4, Vers. 1-16.

de construcción, ejecución y evaluación de *políticas públicas*, incluso las de aquellos protagonistas que por su posición ideológica y socioeconómica se manifiesten en contra de las acciones gubernamentales.

Se trata de abrir espacios de *poder* real a las oposiciones, posibilitar ser escuchadas, atendidas y tomadas en serio. Estamos hablando de una oposición “compensada”, con instrumentos legales y legítimos de presión, presencia en los medios y atribuciones para hacer valer sus pretensiones por la vía política y jurídica; esto es, con capacidades reales para integrar *gobierno*. Esta forma explica y constituye en sí misma la normalización de la alternancia en el ejercicio del *poder público* y con ello inyecta energía a una dinámica a través de la cual la oposición, equivalente al conflicto en potencia, se transforma en *cooperación*, a partir de un acuerdo básico: la lealtad al sistema constitucional dadas las seguridades de encontrar abrigo en el mismo y garantía a los derechos de todos, incluyendo el de compartir el *poder*.

En el contexto de la *cooperación*, el *gobierno* está convocado a un quehacer público eficaz, eficiente, congruente, transparente, honesto y con presencia respetable y respetada en todo su territorio, con objeto de acrecentar su reconocimiento y validez en el mundo.

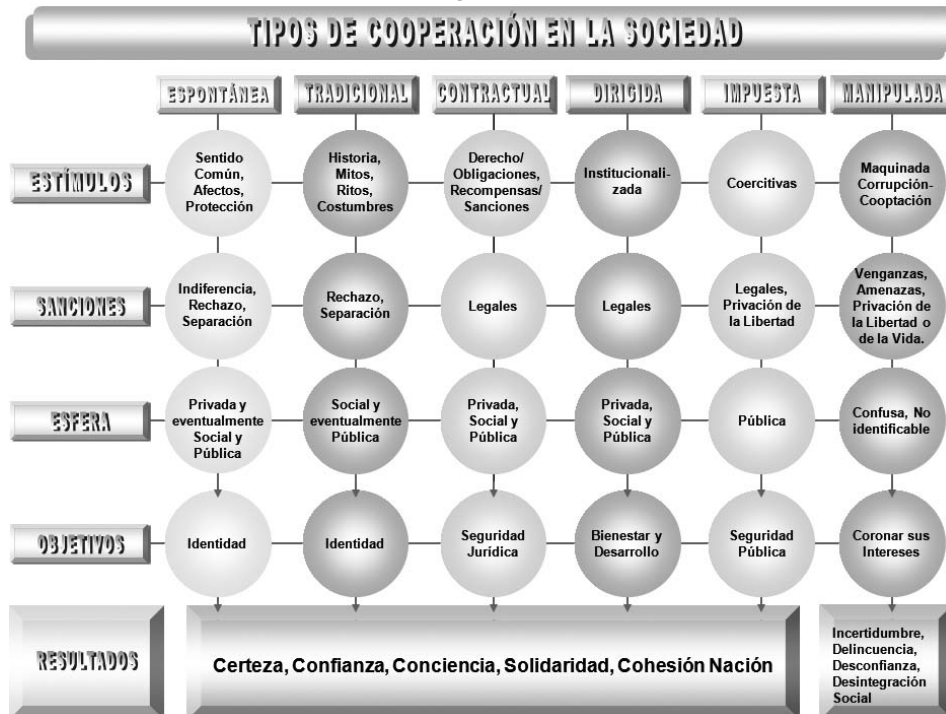
Los tratadistas clasifican a la *cooperación* como resultado de distintos estímulos positivos (recompensas) o negativos (sanciones). Así, se distinguen varios tipos de *cooperación*: espontánea, tradicional, contractual y dirigida. Aún más, propondríamos agregar otros dos tipos: manipulada e impuesta. En la Figura 13 se muestran estas tipologías en forma de esquema.

El cuadro omite mostrar el contexto socioeconómico y político, así como la complejidad de la interacción entre todos estos tipos de *cooperación*, pues en la realidad operan muchas veces indiscriminadamente y, por ende, sin orden, concierto ni sincronía. Debido a lo anterior, muchas veces resulta complicado distinguir qué tanto la *cooperación manipulada* se sobrepone o hace uso de los otros tipos de *cooperación*.

La *cooperación* espontánea está orientada por el sentido común; sin ser planeada, tampoco es casual. Tiene que ver con productos transmitidos hereditaria y culturalmente. Sirve, por ejemplo, al propósito de mantener en armonía una familia, construir un “hogar” o reforzar la consolidación de un grupo social más amplio. En otros casos, se puede manifestar en ámbitos más amplios, por ejemplo, como *cooperación* ante la inseguridad provocada por una

amenaza natural, un siniestro, o una fuerza dirigida a destruir la *estabilidad* o invadir el territorio y en cualquier circunstancia que pueda representar un riesgo a la subsistencia individual o colectiva.

**Figura 13**



La cooperación tradicional proviene de costumbres y mitos fraguados en doctrinas religiosas o civiles cultivadas y transmitidas sistemáticamente generación tras generación<sup>126</sup>. En cuanto a la sucesión y ejercicio del *poder público* se puede nombrar el esquema de “usos y costumbres”<sup>127</sup>. Este último se sustenta, comúnmente, en reglas no escritas muchas veces transformadas en rituales aceptados y practicados por la mayoría, los cuales cíclicamente

126 En la introducción del libro **The Politics of the Developing Areas** (Gabriel A. Almond y James S. Coleman (eds.), Princeton University Press, 1959) se explica la importancia de la *cooperación tradicional* para el sistema político, pp. 3-64.

127 Un ejemplo de ello lo podemos encontrar en la **Constitución Política del Estado libre y soberano de Oaxaca**, México, en la cual se considera para las elecciones de las comunidades indígenas el formato de usos y costumbres, protegiendo las tradiciones y prácticas democráticas utilizadas por las mismas. Arts. 24 (último párrafo), 29, 98 y 138 Bis A, preceptos vigentes.

confirman su eficacia en tanto no sean desafiados al grado de colocar en la picota a los mandatos.

Con los años, esta *cooperación* tiende a modificarse levemente, casi imperceptiblemente, al estar expuesta a diversas influencias socioeconómicas y culturales, y por pertenecer a suprasistemas sociopolíticos plurales. Todo esto lo podemos verificar revisando la evolución e inclusión de nuevos derechos denominados “humanos”, relativos a equilibrar las fuerzas sociales frente al *poder*, en virtud del surgimiento de cambios evidentes en el ejercicio de las libertades, en la búsqueda constante de la equidad de género, en el respeto a las diferencias étnicas, de preferencias sexuales, distintas capacidades, entre otros aspectos.

La *cooperación* contractual involucra acuerdos y compromisos por escrito, así como obligaciones para quienes intervienen, mismas que de no cumplirse, son objeto de sanciones preestablecidas en los instrumentos legales. En la *sociedad* contemporánea este modelo de cooperación es el más extendido y el más exitoso al brindar a todos los protagonistas aquello que se identifica con el nombre genérico de “*seguridad* jurídica”. Esta *seguridad* se brinda a los individuos que emprenden diversas acciones, ya sean de carácter privado –en las cuales la *seguridad jurídica* se orienta a proteger los intereses individuales–, social –en las cuales dicha *seguridad* protege las causas colectivas–, o público (donde la *seguridad* jurídica está destinada a proteger el interés general).

Hablemos sobre las diferencias entre el Derecho Público y el Privado. Ambas esferas se fundamentan, de origen, en visiones distintas. El Derecho Privado nace y se recrea en la esfera de lo particular y es de aplicación individual; el Derecho Público está destinado a regular lo que atañe al conjunto social. El ciudadano común puede guiarse bajo el precepto de: “todo lo que no está prohibido (hacer) está permitido”. En contraposición, el *gobierno*, a través de los servidores públicos –gobernantes, administradores, legisladores o jueces–, sólo pueden hacer algo si está permitido, es decir, establecido expresamente como *función pública* provista de atribuciones y facultades con límites y sanciones.

La *cooperación* dirigida tiene un sustento institucional. Está creada para atender una o varias materias; tomar decisiones estratégicas, funcionales, operativas, así como definir y efectuar las acciones necesarias y suficientes, con el afán de alcanzar sus cometidos. Todo ello, cabe mencionar, dentro de un marco de acción formalmente diseñado y establecido. En este tipo

de *cooperación* encuentran cabida toda clase de organizaciones y su propia denominación implica conjugar un doble significado: “dirigir a (el grupo) para dirigirse hacia (el objetivo)”.

El vocablo “dirección”<sup>128</sup> tiene connotaciones de liderazgo y conducción<sup>129</sup>. Sus logros no son fortuitos al ser fruto de una planeación, organización y control cuidadosos. Esta *cooperación* dirigida constituye la esencia de la administración entendida como acción<sup>130</sup> en permanente movimiento que provoca que las cosas sucedan en uno o varios sentidos estratégicamente concebidos y estructurados jerárquica y funcionalmente. Probablemente el ejército o las iglesias sean de los mejores ejemplos de este modelo; igualmente las grandes corporaciones y desde luego todos los gobiernos.

En este contexto lo público es, por naturaleza, producto de una *cooperación* contractual, por un lado, y dirigida por el otro. Esto es así porque la *cooperación* dirigida, decíamos, es la organizadora del esfuerzo racional con el propósito de lograr metas y objetivos socialmente productivos, que sean evaluables cualitativa y cuantitativamente por los gobernados.

Por supuesto que la *cooperación* dirigida es una cualidad de la **Administración Pública** que la diferencia de la Administración Privada, pues de no lograr sus propósitos previstos, la responsabilidad para el *gobierno* es política, social, administrativa y penal<sup>131</sup>, mientras que en el ámbito empresarial o comunitario el esfuerzo cooperativo puede darse por terminado, acabarse o extinguirse por inanición, desinterés, o cualquier otra causa, sin responsabilidad alguna para el empresario (salvo irregularidades punibles). En el sector público no es posible darse este lujo porque no obstante sus fallas, el *gobierno* ha de continuar.

Cualquier *poder* establece mecanismos de dominación y por supuesto la manipulación y la imposición son prácticas comunes desde remotos tiempos<sup>132</sup>.

128 En el libro de **Management** (Drucker, Peter, *op. cit.*), específicamente en la parte Tres, Capítulo 50 (pp. 611-617) se define a través de varios ejemplos el concepto de *dirección*. Dicho concepto también se define en el libro de Waldo Dwight, **La Administración Pública** (Ed. Trillas, 1985) en la 5ta. parte, “Dirección Administrativa” (pp. 379-466).

129 A partir de la lectura del libro bíblico del Éxodo es posible concebir a Moisés como un líder que fija estrategias, define objetivos, establece prioridades y asigna tareas concretas con criterio jerárquico, confiriendo una responsabilidad a cada nivel.

130 Drucker, Peter, *op. cit.*, parte primera, concretamente los Capítulos 17, 18 y 19.

131 Ver el Capítulo de Responsabilidades de los Servidores Públicos en la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**.

132 Las tragedias griegas (V. gr. La Oriestada de Esquilo) o las obras de Shakespeare (Otelo) nos ofrecen ejemplos elocuentes acerca de estas circunstancias.

Este tema viene a colación con respecto al siguiente tipo de *cooperación* que hemos de explicar. La *cooperación* impuesta o manipulada por el *poder público* (diseñada y establecida en el marco legal u obligada por las circunstancias que rodean su desempeño) puede abarcar desde lo legítimo hasta lo delictivo. Es legítimo sancionar conductas intencionalmente alejadas de la racionalidad o con el ánimo de romper contratos, actuar en contra de alguien o infligir daños físicos, materiales o morales a otros. Para impedirlo, atenuarlo o castigarlo, el *Estado* cuenta con las posibilidades otorgadas por el Derecho Civil o Penal con el fin de aplicarlo a todos los ciudadanos, o con el Derecho Administrativo para aplicarlo al sector público.

La realidad es que, desafortunadamente, los acuerdos se violan diariamente en cualquier parte del mundo. Sería ingenuo suponer que la racionalidad, elemento indispensable de la *cooperación* y, dentro de ella la contractual –obligaciones legalmente establecidas– fuera el único factor determinante de la conducta humana pues estamos conscientes de lo laberíntico que resulta el asunto, tal y como lo demuestran la psicología individual y social y la criminología.

Evidentemente –al respecto la documentación y las estadísticas ofrecen resultados contundentes– el individuo y los grupos sociales tienden a comportarse irracionalmente y, por ende, a romper frecuentemente los contratos escritos o verbales. Esto se observa en sociedades de todo tipo desde las primitivas hasta nuestros días, en cualquier continente o región. La irracionalidad no respeta estatus socioeconómico, sexo, raza o religión. Si de algo estamos seguros es de la proclividad natural de la humanidad a violentar las formas de convivencia.

Teóricamente el *gobierno* es el primero que debiera apearse al cumplimiento de las normas, a su aplicación objetiva y a llevar a cabo su deber. Sin embargo, tal suposición sería superficial, pues no resistiría la observación de la vida real donde estamos sufriendo una paulatina descomposición de la colectividad en sus expresiones cívicas y una preocupante ausencia de *autoridad*, con la consecuente impunidad de los poderes fácticos, el crimen organizado y de las conductas irresponsables de los servidores públicos.

Todas las mañanas nos levantamos con el escándalo de la semana... hasta que los medios deciden sustituirlo por otro igualmente deleznable, ¿Qué nos dice esta situación? Una hipótesis consiste en afirmar que hay quienes piensan que las leyes existen para evadirlas, eludirlas y hasta ignorarlas porque se ha impuesto la cultura de la contradicción entre el discurso y las normas, entre el deber ser y el ser, y este último –se piensa– es moldeable a conveniencia del *poder público* y/o de los poderes fácticos.

De esta manera, es como aparece la *cooperación* impuesta, la destinada a arreglar los renglones torcidos, lo que es difícil de detectar y todavía más difícil de comprobar; aquello íntimamente relacionado con la cooptación desde sus formas más sutiles hasta alcanzar la corrupción en sus expresiones más crudas.

La cooptación opera en dos sentidos: de parte de los poderes fácticos para influenciar al *gobierno* a favor de intereses particulares y en sentido contrario, del *gobierno* hacia la *sociedad*, con el afán de legitimar decisiones destinadas a beneficiar a partidos y grupos políticos, económicos y sociales capaces de sostener al *poder público* por el *poder* mismo, sin escrúpulos de orden social, legal o moral<sup>133</sup>.

La cooptación del *gobierno* se basa en incrustar individuos en las altas jerarquías para obsequiar decisiones o acciones en apoyo de los poderes fácticos; la cooptación de la *sociedad* consiste en neutralizar voces y movimientos que pudieran oponerse al *gobierno*: a través de premios, prebendas, prestigio o negocios. Obviamente la cooptación en una u otra dirección es indisoluble de la corrupción.

Esta cooptación es tan frecuente que en algunos sistemas políticos se ha normalizado, como en los Estados Unidos en donde el “lobbismo”<sup>134</sup> está permitido y, por supuesto regulado, de manera que las otras formas de *cooperación* pueden sucumbir ante la manipulación.

En regímenes absolutistas o autoritarios, la cooperación impuesta suele ser menos sutil dadas las limitaciones a las libertades o el reforzamiento de la represión frente a la discrepancia, la disidencia o la oposición. De cualquier manera, todo régimen invadido por las lacras del binomio corrupción-cooptación es proclive a imponer una *cooperación*, lo cual finalmente va corroyendo a las instituciones y pone en el filo de la navaja la *governabilidad* y la *democracia*.

133 Lord Emerich Edward Dalberg Acton, ilustre historiador del siglo XIX dedicó su vida a reflexionar sobre el binomio libertad-religión. Una de sus frases más célebres se refiere a la corrupción en su relación con el *poder*: “El *Poder* tiende a corromper, el *Poder Absoluto* corrompe absolutamente”. **Essays in Religion, Politics and Morality (Selected Writings of Lord Acton**, Vol. 3), Acton Institute for the Religion & Liberty. Fuente: [www.acton.org/es/about](http://www.acton.org/es/about).

134 El “lobbismo” es una práctica de los grupos de interés relacionados con el gobierno, que denota toda una serie de actividades correspondidas con la vigilancia y seguimiento de las acciones del mismo y la divulgación de información a varios públicos, entre los que se incluyen los políticos elegidos. Está destinado a influir en las decisiones para favorecer intereses particulares. Fuente: <http://intorelpubcapitulo14.blogspot.com/2006/03/el-lobbismo.htm>.

En cambio, en tanto los ciudadanos tengan el *poder* de mantener vigentes y a su favor a los poderes públicos, mediante elecciones libres, periódicas, legales y confiables, el conflicto frente al *Estado*, cualquiera la causa, encontrará caminos civilizados de discrepancia: manifestaciones públicas, resistencia y/o desobediencia civil, uso exhaustivo de la *libertad* de expresión y otros mecanismos para defender a la *democracia*.

¿Qué tiene que ver esta amplia reflexión acerca de la *cooperación* y el *conflicto* con la **Administración Pública**? Una de las formas de apoyar la *cooperación* contractual y dirigida son las Relaciones Intergubernamentales, que sirven para forjar un contrapeso a la *cooperación* manipulada o impuesta. De hecho existe una lucha entre estas dos posiciones. En la medida en que triunfe la racionalidad asociada con la cooperación contractual y dirigida, la *democracia* se enriquecerá; mientras que si lo logra la *cooptación-corrupción*, aquella se debilitará.

### ***Relaciones Intergubernamentales***

En materia de *cooperación* –entendida como una cadena de actos conscientes realizados entre dos o más actores individuales y/o institucionales que aúnan esfuerzos en función de diversos propósitos, en este caso de interés público–, el *gobierno* debe promover y cuidar las *Relaciones Intergubernamentales*, mismas que constituyen una de sus asignaturas más importantes, pues de no atenderse cabalmente, pueden convertirse en catapulta de conflictos de distinta envergadura.

Las *Relaciones Intergubernamentales* están abocadas a organizar el ejercicio del *poder público* en un país, asignando diferencialmente dos tipos de elementos a los distintos ámbitos de *gobierno*: uno relativo a las atribuciones y facultades jurídicamente promulgadas, esto es, sustentadas en un marco jurídico constitucional, legal y reglamentario con claros alcances y límites, obligaciones y sanciones; el otro es el acceso a los medios financieros, materiales, humanos y tecnológicos, los cuales en su conjunto se distribuyen dentro de una estructura funcional orientada a responder a las demandas, necesidades y compromisos sociales, entendidos estos últimos como una realidad político-administrativa. El principio que se busca es compartir el esfuerzo, lo que implica también compartir el *poder*.

Las *Relaciones Intergubernamentales* son sinónimo de “concordancia”, es decir, de acuerdos entre dos o más partes; están llamadas a solidificar la conformación de una nación. Sería imposible pensar en establecer relaciones



en ausencia de un sistema muy depurado de comunicación pues el dinamismo entre *sociedad* y *gobierno* es intenso y requiere de tomar decisiones conjuntas para mantener los equilibrios y la *estabilidad* con equidad.

Como decíamos anteriormente, la desatención de las *Relaciones Intergubernamentales* puede generar conflictos, sobre todo si un sistema político se sostiene en la simulación, esto es, en el caso en que una forma de *gobierno* estructurada en tres ramas del *poder* y en sus respectivos órdenes territoriales existe sólo en el papel. Asimismo, cuando uno de los poderes se eleva sobre los otros dos y el ámbito territorial nacional subyuga a los intermedios y locales, automáticamente aparece el desequilibrio. En este escenario el *poder público* se concentra y con él las decisiones políticas y administrativas más importantes, llevándose a cabo un despojo de las autonomías, un desconocimiento de la interdependencia y un debilitamiento de la *democracia*.

Las *Relaciones Intergubernamentales* son un deber que cada una de las tres ramas del *poder público* tiene para con las demás, así como con los gobiernos que operan en el territorio de un país (también son un deber que cada uno de dichos gobiernos tiene para con los demás). El propósito de los actores involucrados en las mismas es coadyuvar a la solución de los múltiples problemas de la *sociedad*, principalmente como autoridades y sustancialmente a manera de generadores de decisiones equitativas en cuanto a la producción de riqueza, distribución del ingreso, promoción de la identidad cultural e incremento de la calidad, volumen y cantidad educativos. Otras funciones que deben cumplir son las de propiciadores de la salud pública, así como ser responsables de crear y mantener condiciones propicias para el empleo, la vivienda, la construcción y acondicionamiento permanentes de la infraestructura (sea ésta urbana, carretera, portuaria, ferroviaria, aeroportuaria y comunicacional). Por supuesto, se cuentan asimismo entre dichas funciones la *seguridad* nacional, de la población y de sus bienes, la impartición de *justicia*, la definición y promulgación de normas de aplicación universal y la seguridad social; en fin, un listado impresionante de facultades a las que está obligado el *gobierno* concebido como un todo y para todos.

Ahora bien, los conflictos pueden clasificarse en dos tipos de acuerdo al nivel de *desarrollo* del espacio o territorio donde se presentan: los propios de los lugares más atrasados y dependientes socioeconómicamente y los manifestados en las regiones o zonas más adelantadas. Ambos tipos requieren de una *cooperación* más o menos intensa. Si nos ubicamos en una zona rural empobrecida se requiere un apoyo decidido y con todos los recursos disponibles por el *Estado*; esto es, la *cooperación* es intensa, sobre todo si se toma en cuenta la condición de debilidad estructural de dichos territorios que los convierte en campo fértil para algunas de las actividades del crimen

organizado, entre otras anomalías sociales. En los espacios más desarrollados, urbanizados, la *cooperación* obviamente será menos intensa en lo que se refiere a aspectos básicos del *bienestar*, pero mucho más en lo respectivo a la lucha contra la desintegración del tejido social, que las convierte también en presa fácil de todo tipo de desviaciones de la Ley. Entonces, las *Relaciones Intergubernamentales*, requieren de una evaluación constante de la intensidad necesaria para su aplicación, según el tiempo, lugar y circunstancia.

Resulta clara la obligación del *gobierno* de tener una coordinación hacia su interior, en mayor medida hoy que antes, dado el incremento de la participación social (o la necesidad de promoverla). La seriedad es la exigencia más visible en la toma de decisiones y en el cumplimiento de facultades y atribuciones. En un sistema autoritario casi todo se puede soslayar y es factible hacer de la responsabilidad social materia de discursos, sin asumir *compromisos*. Justamente lo contrario acontece o debiera acontecer en los gobiernos democráticos en los cuales se dificulta sobremanera minimizar la problemática y donde los vigilantes privilegiados del cumplimiento del deber gubernamental pueden ser los ciudadanos.

Al interior de las *Relaciones Intergubernamentales* se contraponen naturalmente dos movimientos: el centrípeto y el centrífugo. Pasamos ahora a explicar en qué consisten.

Quienes defienden la fuerza centrípeta lo hacen a favor de una “centralidad” en el manejo del *poder público*, argumentando la eficiencia, el orden y la armonía en la toma de decisiones, su instrumentación y la eficacia en sus resultados. Probablemente debido a esta racionalización es que existen más regímenes centralistas en el mundo<sup>135</sup>.

Quienes están por las fuerzas centrífugas aducen la desburocratización, la descentralización, y prefieren la solución de problemas en donde surgen y por quienes están ahí. Sus razones son múltiples: los ahorros derivados de la redistribución del *poder*, la *transparencia* y sobre todo el aumento de la eficiencia, el orden y la armonía en la toma de decisiones, su mejor instrumentación y la eficacia en sus resultados, exactamente lo mismo proclamado por los centralistas<sup>136</sup>.

¿Entonces por qué la pugna?

135 Alrededor del 55% de los 198 países miembros de la ONU son unitarios, un 20% más son mixtos y, un 25% federales.

136 Es interesante tener en cuenta los argumentos de “centralistas” (Lucas Alamán, p. ej.) y “federalistas” (José Ma. Luis Mora, p. ej.) en el marco de la disputa por la Nación Mexicana en el siglo XIX. Otro caso interesante es la tensión actual entre las comunidades autónomas y el gobierno nacional de España.

Dicha pugna tiene por objeto el control del *poder* público, adecuándolo a la forma de *gobierno*. Un régimen centralizado tiende a confundirse con un estilo autoritario, mientras que uno descentralizado se asimila a uno democrático. Ambas apreciaciones son incorrectas. Qué tanto puede decirse que un régimen centralista es autoritario o que uno descentralizado sea democrático tiene que ver con el *desarrollo* histórico y la cultura política-administrativa de cada nación. Sobran los ejemplos de federaciones<sup>137</sup> formalmente establecidas gobernadas bajo criterios patrimonialistas y hasta dictatoriales, y por otro lado, existen regímenes unitarios y centralistas que operan en un esquema democrático, socialmente participativo y descentralizado<sup>138</sup>.

La cuestión central consiste en entender lo que es una república, sea ésta federal, unitaria, congresional, parlamentaria o una mixtura entre estas formas. En nuestra línea de pensamiento, la república la concebimos como el sujeto, la *democracia* sería el adjetivo, la *sociedad* el objeto, y la forma de ejercer el *poder*, el verbo. Obviamente la forma de *gobierno* facilita o dificulta las aspiraciones democráticas y, sin embargo, en cualquier república hay, como decíamos al principio del Capítulo, tres ramas del *poder público* y hasta cuatro ámbitos de *gobierno* territorial. Las ramas del *poder público* y los ámbitos de *gobierno* funcionan como cimiento del nombre de un país, la nacionalidad de su población y de los otros elementos de su integralidad.

Una manera de elevar la eficacia en cualquiera de los regímenes mencionados consiste en darle consistencia y sentido a las *Relaciones Intergubernamentales*, pues de ello depende en buena medida que tengan resultados positivos para la *sociedad*.

En la Figura 14 se observa un ejemplo de cómo las instituciones de un país se deben conectar a conciencia y racionalmente, entre sí y con las demás como ejercicio comunicacional que aporte resultados positivos.

Los asuntos en la agenda de cualquier país, de hecho, incumben a los tres poderes y a todos los ámbitos de *gobierno*. El cuadro es una simple descripción acerca de las relaciones que se establecen entre poderes y ámbitos. La primera parte del problema consiste en lograr establecer mecanismos de comunicación fluidos, confiables, con acuerdos expresados en convenios o pactos de *coordinación*. La segunda radica en trabajar conjuntamente a favor

137 A este respecto podríamos referirnos a dictaduras como las ha habido en Argentina, Brasil y Venezuela, o al propio México que ha pasado por fases de centralismo exacerbado.

138 Dos buenos ejemplos de esta descentralización en regímenes unitarios, son Francia y España.

Figura 14



\*Tomo el término "estadal" del portugués al ser más comprensivo para referirme a uno de los ámbitos intermedios

Figura 15

<b>RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES:</b>				
Facultades exclusivas y concurrentes				
ÁMBITOS TERRITORIALES	<b>NACIONAL</b>	<b>INTERMEDIOS</b>		<b>LOCALES</b>
PODERES	REPÚBLICA FEDERAL, UNITARIA O MIXTA	REGIONALES Y/O METROPOLITANOS	ESTADUALES* (ESTADOS, PROVINCIAS O DEPARTAMENTOS)	MUNICIPALES, CONDADOS O EQUIVALENTES
<b>EJECUTIVO</b>	<b>Exclusivas y Concurrentes</b>	<b>Concurrentes mediante la Coordinación</b>	<b>Exclusivas y Concurrentes</b>	<b>Exclusivas y Concurrentes</b>
<b>LEGISLATIVO</b>	<b>Exclusivas y Concurrentes</b>	<b>Observar su aplicación mediante la coordinación</b>	<b>Exclusivas y Concurrentes</b>	<b>Exclusivas</b>
<b>JUDICIAL</b>	<b>Exclusivas y Concurrentes</b>	<b>Observar su aplicación mediante la coordinación</b>	<b>Exclusivas y Concurrentes</b>	<b>Opera las Decisiones de los otros ámbitos</b>

\*El estudio para entender las Relaciones Intergubernamentales en una Federación ayuda a comprender este cuadro. With, Deal S. **Para entender las relaciones Intergubernamentales**. CNCP-UAC-FCE. México. 1997 (1978), pp. 7-76.

de la población, a lo cual, por lo demás, están obligados todos los poderes y ámbitos. Naturalmente, es preciso establecer en la legislación las facultades de cada uno con el fin de evitar interferencias. En la Figura 15 se presenta una tipología de las facultades de los poderes y ámbitos de *gobierno*, misma que se explica en detalle en los párrafos siguientes.

Como puede apreciarse, cada *poder* y ámbito habrán de tener asignadas sus facultades en la búsqueda del balance entre poderes, propuesto originalmente por Locke<sup>139</sup>, magistralmente **contrastado con la realidad política por Montesquieu<sup>140</sup> y desarrollado posteriormente por** muchos otros. En los ámbitos intermedio, regional y/o metropolitano, las facultades del Ejecutivo, Legislativo y Judicial serían concurrentes mediante cualquier instrumento de

139 Locke, John, **Ensayo sobre el Gobierno Civil**, Colección “*Sean Cuantos...*”, Editorial Porrúa, México, 2005.

140 Montesquieu, *op. cit.*

coordinación al coincidir las partes en una porción determinada del territorio para salvaguardar el equilibrio en el sistema<sup>141</sup>.

La concurrencia, plasmada en distintos convenios o contratos, sirve para acotar y poner en su lugar a la competencia, categoría que, cabe mencionar, es más propia del funcionamiento del mercado o economía libre, que de la acción del *Estado*, porque éste es subsidiario por naturaleza y no compete sino colabora, lo cual es su tarea y su verdadero destino manifiesto. La competencia excluye, ve la vida como una batalla, es decir, invita al conflicto.

Para ilustrar lo expuesto, en la Figura 16 se muestra un ejemplo de este marco analítico aplicado al tema de la seguridad pública.

Figura 16



141 En todo sistema político y social existe la posibilidad de que los elementos se dispersen, es decir, que vayan más allá de los límites de la convivencia civilizada y pacífica, fenómeno conocido como entropía. Frente a esto las Relaciones Intergubernamentales ofrecen la posibilidad de un equilibrio equitativo (*homeostasis*). Al respecto véanse Chiavenato, Idalberto. **Introducción a la Teoría General de la Administración**, McGraw-Hill, 1992. Ashby, W.R. "Self-regulation and requisite variety" en Emery, F. E., **Systems thinking**, Penguin Books, Middle Essex, England, 1972 (1969), pp. 105-124.

Por supuesto que estos ejemplos son apenas acercamientos, a todas luces insuficientes para aprehender la complejidad del problema, pero la *coordinación* intergubernamental constituye un medio indispensable para facilitar la comunicación entre poderes y de cada uno de estos con los distintos ámbitos. Esta *coordinación* puede asumir nomenclaturas distintas y tener alcances tan amplios como lo permita la voluntad política; así, es posible establecer consejos, comités, grupos de trabajo, gabinetes, etc., advirtiendo que mientras más instancias existan, mayor dificultad habrá en el tratamiento de los asuntos.

La ventaja de la *coordinación* formalizada en convenios o contratos, es el fortalecimiento de la *cooperación* contractual, y si además dicha *coordinación* se centra en una sola materia, se enriquece la *cooperación* dirigida. A partir de esto cobra sentido el argumento manejado en este Capítulo: obviamente la cuestión del éxito radica en una cultura política de disposición, apertura y disciplina relativas a compartir el *poder*.

Si ahondamos en el tema, habremos de llegar a la “centralidad” sin confundirla con el “centralismo”: más bien concebida a manera de núcleo, de trascendencia, como elemento homeostático, que no se pierde si se dedica a lo más importante para alcanzar las mejores normas, prácticas de ejecución, impartición de *justicia*, etcétera. En esta lógica, lo accesorio habrá de descentralizarse no porque carezca de importancia, sino debido al ámbito específico al cual está destinado, que generalmente es el local o intermedio, no el nacional. Sin embargo, si un asunto ubicado en un territorio determinado no se atiende adecuadamente puede convertirse en un tópico de la agenda nacional. En otras palabras, lo correspondiente al todo y a todos debe ser manejado por las autoridades de la república, y lo demás habrá de estratificarse como garantía de la consecución de las metas y propósitos de *estabilidad, paz social y desarrollo sustentable*.

Lo hasta aquí expresado nos lleva a concluir que ningún país puede prescindir de la *cooperación* hacia su interior (la cual, como afirmábamos, nutre a la *cooperación* con el exterior). No obstante, la *cooperación* no se puede implementar indiscriminadamente; es menester dirigirla, y por esta razón amén de muchas otras, las *Relaciones Intergubernamentales* son imprescindibles.

Además de instrumentar claramente la *cooperación* en documentos y convenios, hará falta una intensa y permanente capacitación y formación de servidores públicos, pues de otra forma no se cumplirán sus objetivos. Para

decirlo de otra forma, las *Relaciones Intergubernamentales* no se realizan por decreto, se inducen y promueven a través de la motivación para asumir la cultura política de la disposición al cambio, junto con la *responsabilidad* inherente a la *función pública*.

### ***La Integración en la Pluralidad***

Entendamos a la *integración* como sinónimo de unión (no en vano las Naciones Unidas se inspiran en dicha definición). Dicho concepto representa una suma de partes y, para los propósitos de la *Política* y la **Administración Pública**, significa la manifestación objetiva de un pacto mayor que cobija a una nación.

La unión se encuentra a un nivel superior a la simple amalgama (mezcla de dos cosas distintas, pero no humanas); es “algo” inestable que se agrupa y basa en la confianza constantemente alimentada con la determinación de –paradójicamente– brindarle *estabilidad*. Se mantiene por el interés superior tejido por los miles de intereses específicos y valores éticos que le dan sustento.

En lo tocante a la diversidad, la concebimos como un equivalente a la pluralidad, y de hecho lo es pues ambos vocablos remiten a lo múltiple, variado, distinto, heterogéneo<sup>142</sup>.

Como casi todo en la vida, la “globalidad” (una realidad en el devenir de la *sociedad*)<sup>143</sup>, que parte de una alegoría simbólica (el globo), se interpreta literalmente como lo que abarca la esfera planetaria. Dicha globalidad puede mirarse desde dos vertientes: la de los que dominan y la de los dominados<sup>144</sup>. Ambas propugnan por una integración de lo diverso: los que detentan el *poder económico* (partidarios de la llamada por conveniencia “*globalización económica*”) pretenden acotar, limitar, controlar y de ser posible neutralizar las discrepancias respecto del modelo escogido. Los dominados, por su parte (llamémosles “miembros de la *sociedad globalizada*”, misma que está compuesta por ciudadanos comunes organizados), aceptan, promueven y respetan las diferencias. Como puede verse, una misma premisa sirve para dos propósitos distintos.

142 Corripio, Fernando, **Diccionario de ideas afines**, Herder, Barcelona, 2004, pp. 517 y 317, respectivamente.

143 Mander, Jerry y Edmund Goldsmith (comps.), *op. cit.* “Part Two. Panaceas that fail”, pp. 183-296.

144 Nye, Joseph y John D. Donahue (eds.), *op. cit.* “Part Three: The Governance of Globalism”, pp. 271-366.



Los privilegiados lo son en virtud de controlar los instrumentos económicos, industriales, comerciales y financieros, la tecnología de punta, entre la cual destaca la de la información y comunicación (TIC), así como las empresas destinadas a un mercado transnacional, mismo que entre otras cosas establece los parámetros dentro de los cuales se mueve, a conveniencia, la *opinión pública* mundial.

Por su parte, la *sociedad* globalizada hace uso de todos los medios a su alcance, incluso económicos, para defender las causas mundiales, como las del *desarrollo sustentable* (medio ambiente sano, protección de la naturaleza, etc.); los derechos humanos; el acceso a la información pública, así como al rescate de valores referidos a las libertades y a la igualdad, a la *democracia* participativa y a la convivencia pacífica entre Estados y personas.

Los afiliados a la *globalidad económica* fomentan la homogeneidad. Para alcanzarla elaboran dogmas políticos, económicos y sociales sobre los cuales se basa el *poder* de grandes corporaciones internacionales que acumulan la capacidad de impulsar a regiones enteras hacia objetivos que recrean y fortalecen su hegemonía. Los proclives a la *globalidad social* utilizan una lógica contraria. Su discurso refleja una conciencia sobre las diferencias con el fin de exaltarlas y, a partir de esa base, integrarlas en un todo complejo.

En las dos posiciones existen algunos actores radicales. Hay, por ejemplo, quienes acusan a la *globalidad económica* de irresponsable depredadora. Sus rivales responden que la globalidad social pretende cancelar el progreso aduciendo amparar el futuro. Ninguna de estas posiciones reconoce al *gobierno* como representante del *Estado* sino que, por el contrario, tratan de convertirlo en elemento maleable a su servicio. El capital normalmente rebasa al *gobierno* al imponerle agendas particulares a cambio de su apoyo. En el otro extremo, los denominados “globalifóbicos” por sus enemigos, consideran al *gobierno* como un mal ya no (tan) necesario, sino un molesto obstáculo, no sólo ineficiente sino corrupto.

Los moderados, que también existen y, por fortuna, son mayoría en ambas partes, ven al *gobierno* como un posible aliado; unos para acrecentar su propia acumulación, otros para sustentar sus propias causas. Es en esta coyuntura donde el *gobierno* puede ingresar en las zonas decisionales compartiendo el *poder público*.

Evidentemente los Estados-nación están en franca desventaja en la *globalización*<sup>145</sup>. Por un lado, para arrostrar el dogma del “mercado libre”, (el cual

145 Kenichi Ohmae, *El fin del Estado-Nación*, Andrés Bello, Santiago de Chile, 1997.

ha alcanzado una expansión de dimensiones incalculables y llegado a rincones del planeta nunca soñados), se requiere de sociedades abiertas respaldadas por una *democracia* electoral basada en partidos políticos, orientados a integrar gobiernos cuya viabilidad se encuentre condicionada a estar alineados a esa filiación. El otro dogma, consistente en menospreciar a la economía global para “volver a lo local”, tiende a minimizar la importancia de los gobiernos nacionales, para instaurar una especie de *sociedad* primitiva, una economía de autosuficiencia y una *democracia* sobre la base familiar y comunitaria. Dicho dogma busca recuperar tradiciones apagadas y “salvar el futuro”, lo cual es una concepción idílica en el mundo actual. Cuando las posiciones radicales chocan, lo cual es frecuente, provocan la emergencia de una paradoja: mientras más abierta (más influenciable) o en tanto más dispersa y constreñida (menos influenciable) sea una *sociedad*, sus premisas de integración se vulneran.

En estas circunstancias todo país enfrenta una ecuación difícil de resolver, ya que está compuesta por muchas variables que requieren respuestas inmediatas y no siempre permanentes<sup>146</sup>. El problema que plantea es: ¿Cómo integrarse a la *globalidad económica* o *social* sin perder identidad?

Volvamos a lo obvio: mientras más fuerte sea un pueblo (con más influencia y mayores ventajas) podrá intervenir en la arena internacional. Sin embargo, antes habrá de resolver otra complicada ecuación: integrarse en la pluralidad. Esta realidad obliga a distinguir puntualmente, esto es, a elaborar un inventario de las fortalezas y debilidades, de las diferencias y similitudes al interior de la población, así como de los perfiles territoriales de cada región, de la idiosincrasia manifiesta en dichas regiones, de las características de la lucha por el *poder*, así como de las prácticas administrativas destinadas a atender las necesidades y demandas de la gente. Este indispensable ejercicio, actualizado de tiempo en tiempo, realizado a través de censos, investigaciones, encuestas, etc., constituye a la vez una diagnosis y una prognosis de las circunstancias alrededor de las decisiones del *poder público*, y su objeto es hacer prevalecer al *Estado*.

Como decíamos, la *globalización* económica, al basar su viabilidad en la homogeneización, manipula y consagra valores etéreos (felicidad, éxito, belleza,

146 El “Óptimo de Pareto” establece que una situación es mejor que otra, cuando ella no disminuye a nadie, pero mejora a alguno, es decir, que una situación será mejor que otra solo si en la nueva podemos compensar las pérdidas de todos los perjudicados y además queda un beneficio sobrante. Pareto, Wilfredo, **Manual of Political Economy (Manuale di Economia Política)**, Nueva York, Augustus M. Kelley, Nelly., 1971 (1916).

sensualidad, inteligencia, etcétera), induciendo muy principalmente hábitos de consumo, trabajo e interrelación social (familiar, cultural, de entretenimiento y recreación). Desde la esquina contraria, la “otra” *globalización*, la social, estipula la heterogeneidad como lo más relevante. Acude más o menos a los mismos valores, pero dándoles una interpretación distinta, basada en el bien común o interés general<sup>147</sup>.

Nuevamente debemos alejarnos de los extremos. Fundamentar la felicidad, por ejemplo, exclusivamente en la posesión de bienes materiales, conduce a un vacío existencial. Basarla sólo en el *bienestar* colectivo, en abstracto, nos coloca en la puerta de utopías inalcanzables.

Lo válido es que cada *Estado-Nación*, como *sociedad* abierta y democrática, tome aquello que fortalezca sus lazos de identidad y que la *sociedad* individualizada decida libremente lo que ha de asumir para su *bienestar*, ayudada por el *Estado*, siempre y cuando se respete cabalmente el ejercicio de las libertades. De otra suerte, si sumarse a la globalidad significare la adhesión acrítica a cualquiera de las dos opciones extremas, lo previsible es que se produzca una debilidad paulatina de aquellos valores que dan sentido y destino a cualquier país.

Desde remotos tiempos, la forma primordial de la integración de los estados es el Derecho, precisado en una Constitución Política que descansa en un vasto cuerpo jurídico edificado a lo largo de la historia, mismo que se basa en la cultura, las costumbres y modos de convivir de cada pueblo. Este aparato fija las normas y las formas, define también las obligaciones y sanciones y, en fin, posibilita la vida en *sociedad*.

¿Cuáles son los valores de ese *Estado* moderno de Derecho en relación con el *gobierno* y la **Administración Pública**?

El *Estado* actual está representado por una pluralidad de fuerzas políticas, las cuales, a su vez, han de gobernar a una *sociedad* variopinta. A esta realidad los tratadistas la han calificado como de “*gobierno dividido*” o “*cohabitación*”<sup>148</sup>.

147 Más allá de la retórica iusnaturalista y jurídica, conviene leer las entrevistas hechas a Noam Chomsky, realizadas por David Barzamian y compiladas por Arthur Namian, bajo el título de: **El Bien Común**, Siglo XXI Editores, México, 2001 (1999).

148 Dicha “cohabitación” ocurre, por ejemplo, cuando el Jefe de Estado y el Primer Ministro pertenecen a partidos distintos; cuando un Congreso no cuenta con una mayoría absoluta del partido gobernante o cuando los gobiernos de los ámbitos intermedios o locales se encuentran repartidos entre distintos partidos.

En este escenario el *Estado* y la *sociedad* han de transformarse inscribiéndose en un proceso de reeducación cívica hacia la conformación de una cultura política “distinta”, de acercamiento entre todas las partes, pues de otra forma será imposible superar los obstáculos de comunicación y la Ingovernabilidad campeará sobre la *governabilidad*.

El nutriente básico de este cambio no es novedoso: se trata de la *responsabilidad*, cualidad por excelencia de los ciudadanos en lo individual, de la *sociedad* organizada, de los *poderes* fácticos y del *gobierno* como representante del *Estado*. En el improbable supuesto del cumplimiento satisfactorio de cada una de las responsabilidades por todos los actores, sería posible hablar acerca de la vigencia del *Estado* de Derecho. Sin embargo, como en la realidad el ser humano insiste en comportarse contrariamente a las normas, entonces hay que estar atentos para que aquello que se desvíe de lo previsto, sea prontamente atendido y, en su caso, cicatrizado y sanado. Si lo que acontece es la impunidad como regla, entonces se abre el paso a una convivencia menos equitativa, pues el ser social irresponsable deshilacha al conjunto de la nación al confundir los medios con los fines.

Es preciso en este punto formular tres interrogantes: ¿Qué demanda del *gobierno* la nueva cultura política que propugnamos? ¿Cuáles son los imperativos para la *sociedad* y los poderes fácticos? ¿A que se obligan *sociedad* y *gobierno* juntos?

En cuanto al *gobierno*:

- Se necesita instrumentar como *política gubernamental* un rediseño institucional permanente (reformas administrativas, legislativas y judiciales), que sin alterar los principios de integración democrática, como las elecciones periódicas, plebiscitos, referendos, revocación del *poder* y otros poderes ciudadanos, o los relativos a las funciones básicas de cada *poder*, permita implementar decisiones que eleven la capacidad de respuesta a la intensa dinámica social con celeridad y eficacia.
- Los ritos y protocolos entre poderes son importantes, pero tales fórmulas deben acompañarse de una profunda colaboración entre dichos poderes, e igualmente entre los ámbitos de *gobierno*. Para lograr esto, como ya lo hemos expresado, se cuenta con el auxilio de las *Relaciones Intergubernamentales*, junto con los tipos de cooperación contractual y dirigida, y de los acuerdos, convenios o pactos de coordinación general y específica.

- La capacitación y formación de servidores públicos (trátese de administradores, legisladores o jueces) debe abordarse desde dos planos. En el superior, se debe inyectar la **Visión de Estado**, lo relativo a las responsabilidades políticas, sociales, administrativas y penales. Esta educación imprimirá sentido histórico y vocacional y el orgullo de ser parte de un *gobierno* democrático.
- Mientras en el plano superior se enseñan los principios, en el inferior se aplican. Por eso, en esta dimensión, se prepara al personal en lo tocante a lo específico de su tarea, la cual debe guardar congruencia con los fines del *Estado*. Sólo así se podrá contar con dirigentes, líderes y operadores *profesionales* que sean eficientes, eficaces, honestos y dispuestos a transparentar sus acciones públicas, asentados en bases filosóficas, teóricas y prácticas sensibles a la integración.
- Precisa abandonar esquemas burocráticos funcionales a la protección de estancos de *poder*, materia íntimamente relacionada con la del rediseño institucional y la formación de cuadros. Abordar estos aspectos por separado y no de manera integrada es invitar a la resistencia al cambio.
- Esta nueva actitud hacia el cambio se muestra en todo su esplendor cuando la *función pública* se aleja propositiva y legalmente del secreto, pero no de las responsabilidades que le competen.
- La modificación estructural tendrá lugar si se reubica la demanda de control político actual, la cual está articulada para privilegiar a la *autoridad* mediante una rígida interpretación de la ley para el mantenimiento del *poder*.
- La reubicación de la demanda del control, exige pensar que la frase “*bienestar* de la nación” eleve la mira; que vaya más allá de un conjunto de indicadores socioeconómicos y se convierta en la principal justificación –y a la vez demanda– de control político. Que se pueda decir: “si hay *bienestar*, todo está bajo control”, a cambio de invocar a “la fuerza del *Estado*” como principal controlador del *desarrollo*.

En cuanto a la *sociedad*:

Vale recordar el *Esquema Básico de Políticas relativas al ejercicio del poder público* (políticas gubernamentales –*políticas públicas*– políticas ciudadanas),

explicado en el Capítulo 2, con el fin de intentar una clasificación similar para la organización social.

Imaginemos a la *sociedad* como un sólido y respetable escritorio, construido con madera preciosa y fuerte, el cual tiene tres grandes cajones:

- En el primero y más ancho, encontramos a los *ciudadanos* en lo particular.
- Dicese que las democracias las componen los demócratas (es ineludible en este punto mencionar a los padres griegos). Fragar ciudadanos sin duda consume siglos. Basta ver la historia inglesa, o francesa y cómo estas naciones desarrollaron el modelo *republicano* o *monárquico-constitucional*, así como el federalismo estadounidense. El modelo de ciudadanía que estas naciones iniciaron, se encuentra actualmente presente, bajo diversas denominaciones y formas en la mayoría de los países<sup>149</sup>.
- ¿Qué es un ciudadano? Aquel capaz de ejercer sus libertades con una responsabilidad política y social sin perjudicar a terceros; quien puede disfrutar sus derechos y cumplir sus obligaciones. Teóricamente todos los ciudadanos son iguales ante la Ley; por ejemplo, su voto no está diferenciado en el territorio. En un *Estado* moderno, el ciudadano supuestamente, es el mandatario. Este enfoque, muy conocido, evocado, parte de los compromisos de la clase política y gobiernos del mundo, no se ve realizado. ¿Por qué sucede esto? Por la desigualdad social, que es más grave y profunda en los países pobres y dependientes como ya lo hemos discutido, y menos evidente en los países socios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>150</sup>, de los miembros permanentes del Consejo de *Seguridad* de la ONU<sup>151</sup>, o los fundadores de la Unión Europea (UE)<sup>152</sup>.

149 Constant. Benjamín, **De la Libertad de los Antiguos comparada con la de los Modernos**, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1998.

150 Los miembros de la OCDE son: Canadá, Estados Unidos, México, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Turquía, Australia, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea.

151 El Consejo de Seguridad de la ONU está compuesto por 15 países, de los cuales 5 son permanentes; estos son: Estados Unidos, Rusia, Francia, China y Reino Unido.

152 Los miembros fundadores de la Unión Europea son, por orden de inclusión: Bélgica, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos, Dinamarca, Irlanda, Reino Unido, Grecia, España, Portugal, Austria, Finlandia y Suecia.

- Pero además los ciudadanos deben estar motivados para participar, sea en los procesos electorales (cada vez menos concurridos al grado de considerar como normal una elección con el 60% del padrón en sociedades en las cuales votar no es obligatorio) o en la cotidianidad, justamente para vigilar la *gestión gubernamental* con objeto de señalar a los transgresores ante la *opinión pública* y cerrar espacios a la discrecionalidad de los gobernantes. Estamos hablando de un ciudadano educado, consciente, preocupado y ocupado en el quehacer público.
- Pero esta utopía, precisamente por serlo, es mera retórica. La realidad permanece sorda a la demagogia; es más, la exhibe y en su caso la despedaza, particularmente cuando los hechos apuntan crudamente hacia la exclusión de millones y millones de personas en todo el mundo, aún en los países ricos.
- Existen seres humanos que son prescindibles para el funcionamiento del sistema ya que su atraso educativo, nutritivo, en salud, en trabajo y sus infames condiciones de vida, les significan una imposibilidad objetiva de participación<sup>153</sup>.
- Un factor que da cuenta del desamparo actual de millones de personas en el mundo es la migración, que puede verse como una huida en busca de oportunidades. Sobre todo es un fenómeno vertical, de sur a norte, anhelado por los pobres y temido por los ricos que, no obstante, los usan y explotan. Es un fenómeno desorganizado, desigual, desintegrador para las familias de los pobres y preocupante para las familias de los ricos y, a todas luces, injusto para la *sociedad mundial*<sup>154</sup>.
- Por lo tanto el reto planteado en distintos foros internacionales de disminuir esta injusticia es la responsabilidad de cada *gobierno* nacional, y más allá de inversiones en metálico, tecnología o especie con la participación de los grandes consorcios internacionales e instituciones financieras de *desarrollo*, es necesaria la promoción de la solidaridad, como acto humanitario y responsable, enfatizando la distribución equitativa del ingreso vía infraestructura, educación, salud y empleo pleno. Todo ello con objeto de acceder al *bienestar* e incorporar a grandes y diversos grupos poblacionales al *desarrollo*.

153 El Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nos da la oportunidad de comparar el status de cada país, y a través del mismo nos damos cuenta del atraso en el que vive la mayoría en el planeta.

154 El Impacto de las migraciones en los países desarrollados se detalla en *Estudio Económico Social y Mundial 2004: Migración Internacional*, Boletín de la ONU No. 04/099, de fecha 29 de noviembre de 2004, publicado por el Centro de Información de Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana. Fuente: [www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2004/PR04099DESA\\_impacto\\_migraciones.htm](http://www.cinu.org.mx/prensa/comunicados/2004/PR04099DESA_impacto_migraciones.htm)

- Esto no sería realizable hacia el interior de cada país, a menos que concurren la tecnología y el capital doméstico e internacional, junto con los ciudadanos organizados, pues tal esfuerzo, por su naturaleza, no puede ser el resultado de una generación espontánea. Para ello, la *sociedad* debe organizarse y conducirse racionalmente.
- En el segundo y más estrecho cajón, hallamos a una multiplicidad de *organizaciones sociales*.
- Las *organizaciones sociales* en su relación con la política y el *gobierno*, no son tan antiguas como la *democracia*, de hecho sus comienzos pueden ubicarse hacia finales del siglo XIX cuando iniciaron un camino de emancipación lento, no exento de incomprensión, inhibición, represión, cárcel, muerte, tortura, y otras manifestaciones de resistencia hacia la apertura por parte del *poder*, antes de que las organizaciones lograran espacios reconocidos y legítimos en el mundo actual. Recordemos los casos del mutualismo y la lucha sindical, que trascendieron la visión meramente asistencial y filantrópica (la cual afortunadamente subsiste). Recordemos también cómo nacen y se desarrollan los partidos políticos –sean elitistas o populares– y las relativamente recientes (ya que existen desde hace alrededor de tres décadas) organizaciones no gubernamentales (ONG’s). Asimismo, téngase en cuenta la aparición de las llamadas “redes” de apoyo a lo largo y ancho de la estructura social para atender problemas personales, familiares y grupales obrando a favor de la integración y atajando problemas como los de adicciones, violencia intrafamiliar, violencia social, equidad de género, prevención en seguridad pública, defensa de la naturaleza, derechos de los niños, de los consumidores, y muchos otros.
- Esta descripción da cuenta de las necesidades de equilibrio que requiere un sistema político. La *sociedad* cada día está menos dispuesta a que se cumpla el vaticinio de Gaetano Mosca acerca del papel de las élites como destinadas a dominar<sup>155</sup>.
- En este concierto de organizaciones sociales es importantísimo revalorar el papel de los partidos políticos, con la perspectiva de que éstos adopten los nuevos valores, trasciendan el pragmatismo y volteen los ojos y el corazón a las causas sociales.

155 “Una minoría organizada siempre dominará a una mayoría desorganizada”. Mosca, Gaetano, **La Clase Política**, Fondo de Cultura Económica, México, 1984.



- Hasta este momento la *democracia* electoral no ha podido ser superada como mecanismo de acceso al *poder*, pero en la pantalla del juego político, ha aparecido la *democracia* participativa, misma que es capaz de poner en jaque a los gobiernos para cumplir la voluntad popular. Esta capacidad incluye tener el derecho de revocar el mandato en los sistemas más seguros de sí mismos, más maduros, en los que se sabe que los hombres o formaciones por más fuertes que sean, acaban por ceder a las aspiraciones sociales.
- Los partidos políticos fueron eficaces para instrumentar la *democracia*, lo son para integrar gobiernos, pero han fallado en la representación ciudadana favoreciendo a los poderes fácticos. Lo aquí planteado representa un reto fenomenal para estas organizaciones en los próximos años.
- En el tercer cajón, ciertamente muy reducido, se encuentran los *poderes fácticos* (reales).
  - Los *poderes fácticos* constituyen una manifestación fuerte y sofisticada de la *sociedad*. Sus aspiraciones consisten en controlar la producción, la distribución, el comercio, las finanzas y, con ello, la política de una nación, de una región o de un conjunto de países. Son extraordinariamente influyentes, actuando en una esfera que es inaccesible para las grandes masas y aún para investigadores o periodistas connotados de la *opinión pública* nacional y mundial.
  - Entre otras cosas, los poderes fácticos son dueños de los medios masivos de comunicación, de las agencias noticiosas. Ellos hacen y deshacen noticias, hacen y deshacen personalidades, hacen y deshacen prestigios y han despojado a lo que antes era el “Cuarto Poder” justamente de su *poder*, poniéndolo a su servicio. A través del dominio de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), supeditan a periódicos, revistas, radio, televisión, cinematografía, etc., dejando un espacio reducido a las manifestaciones libres, y esto sólo porque la cultura, entretenimiento y arte han pasado a formar un segmento nada despreciable del mercado.
  - Los poderes fácticos son quienes más invierten en investigación y *desarrollo* (I+D).
  - En su relación con la *Política* y la **Administración Pública**, dichos poderes dominan desde la sombra. Su preocupación sobre la *rendición*

*de cuentas* se refiere a las cuestiones fiscales y sus propios números no son siempre claros. Cuando se equivocan no dan la cara, pero en caso necesario las élites se recomponen rápidamente para castigar a los culpables sin tocar la estructura de ese *poder*<sup>156</sup>.

Entonces, ¿qué le queda por hacer al *gobierno* frente a estos poderes?

- Una posibilidad consiste en someterse a sus designios, lo cual lo aleja de toda *función pública* y democrática. La otra descansa en aliarse con la *sociedad* para luchar contra una gigantesca corriente mundial, lo cual lo va a colocar en riesgo de no lograr nada concreto y entregar el *poder* con las manos vacías. La tercera, más difícil y compleja, representa conjugar adecuadamente el verbo integrar; tarea ardua y agobiante, cargada de peligros porque debe convencer y no imponer, hacer valer la *autoridad* y no amenazar, debe estimular y compensar, así como sancionar con *justicia*. En fin, es preciso gobernar con un poderoso significado: integrar en la pluralidad.

En cuanto a *sociedad* y *gobierno* juntos:

- Dentro de nuestra perspectiva, ambos deben corresponsabilizarse de las decisiones y sus efectos sobre la colectividad, sean benéficos o perniciosos.
- La responsabilidad no es cosa menor. En el mundo contemporáneo invita a tener y mantener abiertas y transparentes las ventanas para que la realidad se pueda estudiar y calificar objetivamente, dada la necesidad constante de transformarla.
- Los dos actores principales a los que nos hemos venido refiriendo (*sociedad* y *gobierno*), aducen, cada uno de ellos, tener la razón de su lado: el *gobierno*, en el discurso, nos dice todo el tiempo que ejerce el *poder* con la Ley en la mano y para los fines de *bienestar* a los cuales es posible acceder en la forma estipulada en la propia Ley, e invocando los valores de respeto, tolerancia, apertura, *transparencia*, *democracia* y participación social en sus acciones. La *sociedad*, supuestamente apegada a Derecho, busca hacer su vida en *libertad* sin que el *gobierno* se inmiscuya y para ello busca vigilarlo, juzgarlo, condenarlo, cambiarlo o incluso justificarlo.

156 Un ejemplo lo constituye la compañía de energía (gas y electricidad) Enron, en su época una de las empresas más grandes del mundo, que explotó en 2001. Esta empresa pudo engañar a sus accionistas durante algunos años por mantenerse a la sombra.

- Esta situación, no exenta de simulación de ambos protagonistas, da lugar a una constante tensión entre *sociedad* y *gobierno*. Esa tensión se resuelve en buena medida cuando ambos dialogan, llegan a acuerdos y se ponen a trabajar tomados de la mano, tanto en casos delicados, como en la solución de la pertinaz realidad cotidiana, o cuando surge una crisis.
- Lo importante es distinguir dónde se encuentra el equilibrio. Si los ciudadanos en lo particular o las organizaciones sociales aspiran a causas justas y legítimas, pero encuentran el obstáculo de los *poderes fácticos*, el *gobierno* debe promover el diálogo, así como proveer los medios para llevarlo a efecto. Todo ello procurando que los unos se comuniquen con los otros, que no se vean como enemigos, sino como habitantes de una nación, como contemporáneos que deben anteponer a la interpretación de sus problemas una voluntad de colaboración, sentido común, perspectiva de *justicia* y equidad y, si fuere necesario, la utilización de la Ley.
- Este mundo ideal, como ya lo hemos discutido en el apartado de *cooperación y conflicto*, no se da en la práctica rutinaria, sino que es necesario construirlo.
- Si el sistema democrático plural ha de convertirse en la norma, entonces los distintos actores deberán avanzar uniformemente hacia la edificación de instituciones sólidas que realmente representen a todos, tomando en cuenta las libertades individuales, las causas sociales, los intereses económicos y el papel de la *autoridad*.

Hasta ahora las instituciones existentes son parciales, insuficientes, ineficientes y vulnerables. Históricamente han privilegiado ya sea al *gobierno* o a la *sociedad*, pero los equilibrios son precarios, tal y como lo demuestran la desintegración, el maremágnum de problemas y el caos. Bajo el amparo de banderas de distinto signo, el hecho es que los militares han fracasado, las iglesias han fracasado y los liderazgos económicos y sociales han fracasado; ello por no haberse aplicado a la tarea de integrar un mundo, de por sí, desarticulado.

Lo que depare el futuro inmediato será *responsabilidad* de cada nación, aunque la *globalidad* quiera imponer un discurso en varios sentidos, y aunque quiera forzar la adopción de uno o varios métodos. La *responsabilidad* de integrar en la pluralidad es de cada pueblo, no puede someterse a la percepción desde las alturas; tiene que elaborarse con la gente, desde el ciudadana.