DIÁLOGOS

FÓRUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS

Monterrey 2007

GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN

COORDINADOR

Bernardo González-Aréchiga

❖

Michelangelo Bovero
Luigi Ferrajoli
Pedro Salazar Ugarte
José Luis Prado Maillard
Miguel Carbonell
Anthony McGrew
Friedrich Kratochwill
Michael Zürn
Alberto Olvera
Eugenio Lahera
Enzo del Búfalo
Víctor López Villafañe
José Antonio Crespo
César Cansino
Matthias Finger

Gobernabilidad y participación

COLECCIÓN

Diálogos
Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007

COMITÉ EDITORIAL DE LA COLECCIÓN

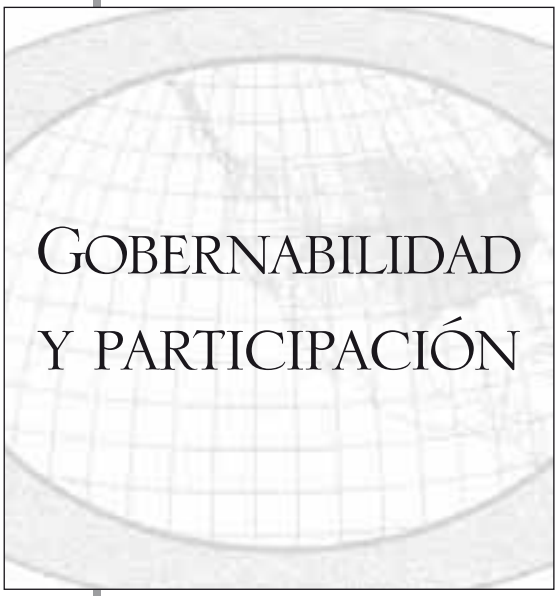
Magolo Cárdenas
Carolina Farías
Cristina González

FÓRUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS MONTERREY 2007
FONDO EDITORIAL DE NUEVO LEÓN

DIÁLOGOS

FÓRUM UNIVERSAL DE LAS CULTURAS

Monterrey 2007



GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN

COORDINADOR

Bernardo González-Aréchiga

❖

Michelangelo Bovero
Luigi Ferrajoli
Pedro Salazar Ugarte
José Luis Prado Maillard
Miguel Carbonell
Anthony McGrew
Friedrich Kratochwill
Michael Zürn
Alberto Olvera
Eugenio Lahera
Enzo del Búfalo
Víctor López Villafañe
José Antonio Crespo
César Cansino
Matthias Finger

D.R. © 2008
Fondo Editorial de Nuevo León

D.R. © 2008
Fórum Universal de la Culturas Monterrey 2007

D.R. © 2008
Los autores

ISBN 978-970-9715-54-5
Impreso en México

Coordinación editorial: Dominica Martínez
Diseño de la colección: Florisa Orendain y Ángela Palos
Cuidado editorial: Rafael García
Formación y diagramación: Rafael García
Traducción: David Toscana: "¿De la gobernanza global distorsionada a una genuina?: La contribución europea".
Rafael García: "Fallas de las fallas de mercado".

Zaragoza 1300
Edificio Kalos, Nivel C2, Desp. 202
CP 64000, Monterrey, Nuevo León
(81) 83 44 29 70 y 71
www.fondoeditorialnl.gob.mx

Fundidora y Adolfo Prieto s/n
CP 64010 Monterrey, Nuevo León
(81)20 33 36 00
www.monterreyforum2007.org

ÍNDICE

PRESENTACIÓN 9
José Natividad González Parás

INTRODUCCIÓN 11
Bernardo González-Aréchiga

I. UNA DISCUSIÓN SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO DE DERECHO: CONDICIÓN PARA GOBERNAR CON RESULTADOS 17

LA TEORÍA DEL DERECHO Y LA DEMOCRACIA A LA LUZ DE LA TEORÍA BOBBIANA 19
Michelangelo Bovero

LA ESFERA DE LO INDECIDIBLE FRENTE A LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO DE DERECHO 25
Luigi Ferrajoli

MECANISMOS DE SALVAGUARDA DEL COTO VEDADO O DE LA ESFERA DE LO INDECIDIBLE 33
Pedro Salazar Ugarte

LA SEPARACIÓN DE PODERES EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS 39
José Luis Prado Maillard

PROPUESTAS DE REFORMA EN MATERIA DE ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO 43
Miguel Carbonell

II. BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y DEMOCRACIA 53

¿DE UNA GOBERNANZA GLOBAL DISTORSIONADA A UNA GENUINA?: LA CONTRIBUCIÓN EUROPEA 55
Anthony McGrew

FALLAS DE LAS "FALLAS DE MERCADO" 79
Friedrich Kratochwill

III. CALIDAD DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA PÚBLICA Y CIUDADANA 87

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO 89
Michael Zürn

LA CULTURA DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA 97
Alberto Olvera

LA PRESIDENCIA EN PAÍSES EN DESARROLLO: EL CASO CHILENO 2000-2006 103
Eugenio Lahera

IV. INDICADORES DE GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA 125

FIGURAS DE LA SUBJETIVIDAD Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA 127
Enzo del Búfalo

GOBERNABILIDAD, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y MODELO POLÍTICO: AMÉRICA LATINA Y ASIA 149
Víctor López Villafañe

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO 157
José Antonio Crespo

V. REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO 163

REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO 165
César Cansino

LOS PROBLEMAS DE LA SUSTENTABILIDAD Y LAS INSTITUCIONES 171
Mathias Finger

PRESENTACIÓN

La cultura y el humanismo son, y han sido, elementos cruciales para el desarrollo integral de las naciones. Por ello, frente a los planteamientos y posicionamientos del siglo XXI, el Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007 se propuso facilitar una renovación de la conciencia de nuestro ser colectivo a través de la reflexión y el diálogo.

A lo largo de los ochenta días de duración del Fórum, un número significativo de ciudadanos del mundo ha analizado, entre otros temas de igual o mayor importancia, la problemática de la valoración de las expresiones pluriétnicas, el desarrollo del conocimiento, y los esfuerzos hechos hasta ahora por erradicar la incomprensión, la violencia, la intolerancia y las diferencias lacerantes entre opulencia y miseria.

La colección Diálogos *que presentamos tiene como objetivo generar, con base en las enriquecedoras sesiones de reflexión habidas, un intercambio de significados, emociones y contenidos, además de fomentar la aceptación del otro con dignidad y respeto, y revalorar la utilización de la palabra como herramienta para explicar y escuchar los niveles más profundos del razonamiento y la introspección.*

Monterrey, la urbe más dinámica del norte de México, asumió el compromiso de organizar el Fórum Universal de las Culturas como una oportunidad para honrar la filosofía y los principios convocados por el encuentro, hecho posible gracias a la suma de esfuerzos estatales y nacionales, y a la invaluable colaboración de una sociedad civil emprendedora que ha sabido innovar en los campos de la industria, el comercio y las finanzas, y que sostiene un activo papel protagónico en la vida cultural del país.

José Natividad González Parás

Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León

INTRODUCCIÓN

Bernardo González-Aréchiga*

Los diálogos de *Gobernabilidad y participación*, llevados a cabo en el marco del Fórum Universal de las Culturas Monterrey 2007, propiciaron el intercambio de ideas, objetivos, proyectos de cambio y perspectivas tanto pesimistas como optimistas en relación al tema.

Existió una doble conciencia dentro de las discusiones. Por un lado fueron evidentes enormes retos, problemas y riesgos sobre el concepto de la gobernabilidad y otras nociones asociadas –como la convivencia, la sustentabilidad y la solución de problemas globales con herramientas locales–, mientras que por otro surgieron muchas ideas alrededor de la creación, el compromiso y la necesidad de cambio. La urgencia se enfrentó con la necesidad de mesura en varias ocasiones, generando debates enriquecedores en diagnósticos y propuestas. Hubo un pensamiento común sobre el riesgo de una ruptura social. Para poder salir de este problema, también fue consensuado el reto que tenemos en aspectos técnicos, concepciones, valores, principios rectores, prioridades de acción y estrategias a seguir.

La totalidad de los participantes en estos diálogos coincide en que existen problemas estructurales en nuestra sociedad, fácilmente visibles en la calidad de la gobernabilidad que hoy vivimos, aunque cada uno desde su propia perspectiva. El Estado soberano sigue siendo la pieza central de la gobernanza mundial, pero no garantiza derechos y cada vez más enfrenta retos que no puede resolver por sí mismo. Existe una asimetría entre países en términos de calidad institucional –representación, participación y eficacia– así como en la capacidad de administración global.

Entre algunos de los problemas identificados están la recurrente violación a la gobernanza y a la participación en muchos países, cuyos principales

* Director de la Escuela de Graduados en Administración Pública y Política del ITESM. Economista por la Universidad de Essex y la Universidad del Sur de California.

síntomas son las desviaciones o captura de regímenes democráticos y el maltrato a las minorías. Otros problemas incluyen la insuficiencia de prácticas, instituciones y normas globales y de organismos multilaterales ante los retos crecientes. Además, existen grandes riesgos para la convivencia global, tales como la destrucción del medio ambiente y otros bienes públicos globales.

Hay una fragmentación a nivel mundial, graves desigualdades entre Estados-nación y una falta de sentido de pertenencia a lo global y a la naturaleza. En síntesis, atestiguamos un desarrollo lento e insuficiente de los procesos constructivos de acción colectiva, lo cual se traduce en falta de incentivos, instituciones y definiciones de derechos y responsabilidades.

En los diálogos convivieron y compitieron diversos conceptos sobre gobernabilidad. Algunos fueron complementarios pero no estuvimos exentos de ideas opuestas que se pusieron sobre la mesa para su discusión. Esta obra recoge algunas de las tesis en torno a la gobernabilidad y las propuestas para el futuro, presentadas por los participantes.

Por un lado está presente la concepción tradicional: la capacidad de los Gobiernos para dirigir y administrar eficientemente, aunada una disposición de la población. Es decir, tomar decisiones de forma representativa, o por medio de la participación, que sean acatadas por la población. Este concepto, mencionado tanto por José Antonio Crespo como por César Cansino, implica un Estado fuerte, suficiencia de instrumentos, apego al Estado de Derecho y estabilidad política. No se enfoca en la forma de interacción, sino en que las decisiones sean aceptadas y obedecidas. Este concepto de gobernabilidad no necesariamente tiene que suceder al interior de un Estado, sino que se puede aplicar a entornos globales.

La gobernabilidad también tuvo sus críticos. Michelangelo Bovero la llamó un "concepto chatarra", "derechista, estadounidense y no constructivo" que desgasta la democracia y busca poner la efectividad de los procesos por encima de la pluralidad en la toma de decisiones. El Estado de Derecho, en cambio, busca definir precondiciones sociales para la democracia, establecer reglas procedimentales y acotar el derecho de las mayorías para evitar su despotismo. Facilita los criterios para la revisión de normas y la definición de contrapesos y normas. La gobernabilidad como garantía de los derechos humanos fue la acepción más positiva en este análisis.

Hubo también definiciones sistémicas con referencia a uno o varios grandes objetivos, como garantía de sustentabilidad ambiental, como atributo para el mantenimiento de la paz, o como sostén de principios básicos

(convivencia basada en la democracia, participación en la toma de decisiones, "regla de oro" de respeto a derechos de terceros y equidad creciente), como facilitadora de la proporcionalidad entre aceptación de responsabilidades y riesgos, como marco de referencia para la interacción entre personas, comunidades e instituciones, y como balance entre obligaciones y derechos en términos de personas, comunidades y Estados-nación.

En *Gobernabilidad y participación* también se presentan algunas tesis sobre el cambio en la gobernabilidad global. Matthias Finger lo concibe como una progresión de los Estados-nación hacia instituciones globales y redes económicas globales y sociales. Esto es resultado de una evolución conjunta entre la tecnología y las instituciones que puede emancipar o provocar más problemas de dependencia y de convivencia si no se utiliza con la prudencia necesaria. Se trata de un proceso incompleto que puede generar resultados positivos como aspectos de sustentabilidad para ser base de las políticas públicas y las instituciones del futuro. Michael Zürn considera que se agota el Estado soberano, pues disminuye la capacidad de éste para producir políticas públicas eficaces. Hay externalidades ajenas al Estado que afectan la salud, el desarrollo social, la seguridad y el medio ambiente. Así también es creciente la competencia entre países. La globalización aumenta la complejidad institucional, hay conflictos entre regulaciones y entre los procesos de solución de conflictos.

Según otras tesis, la gobernabilidad en el siglo XXI es la gobernabilidad capturada. Es cada vez mayor la presencia de "espacios de ingobernabilidad" o de gobernabilidad limitada, ya sean locales o temporales, pero que tienden a perpetuarse y frecuentarse. José Antonio Crespo explica cómo hay gobernabilidades aparentes, destructivas, en formación y en caída, todas conviviendo al mismo tiempo y en muchas ocasiones incluso en el mismo espacio. Enzo del Búfalo explica cómo se convive ya con espacios de anarquía y totalitarismo, en democracias autoritarias "modernizantes" o petroleras. Anthony McGrew argumenta otra tesis de cambio, fundamentada en la concepción de que las instituciones internacionales materializan una gobernabilidad distorsionada. Estas instituciones no son democráticas, están politizadas, producen y reproducen inequidad en la participación y en las responsabilidades. Por otro lado, Friedrich Kratochwill, recurriendo a ejemplos históricos y nociones de la economía clásica, explica su noción de cómo actualmente presenciamos una privatización de la esfera pública.

El contexto latinoamericano también está presente en esta obra. Víctor López Villafañe, a través de en un enfoque comparativo, analiza la situa-

ción de la gobernabilidad y las condiciones para el desarrollo con respecto al este de Asia. Por su parte, Alberto Olvera realiza un diagnóstico de la cultura democrática en América Latina. A través del caso chileno, Eugenio Lahera –quien, al no poder asistir al Fórum por razones de salud, envió su trabajo escrito– evalúa la importancia de una buena asesoría en torno a la figura presidencial en los países en desarrollo.

Las propuestas para la situación descrita anteriormente fueron plurales y vinieron desde todos los ángulos posibles. Por un lado se exploró una solución desde lo global: promover un verdadero Estado global en confederación, apoyado en instituciones democráticas. Adoptarlo como meta y como guía para acciones de mediano plazo. Así también se promovió repensar las formas de democracia participativa. Se planteó reformar y hacer más gobernable la esfera multilateral: diseñar una política económica basada en un acuerdo amplio entre países de alcance global. Es necesario adoptar normas de gobernanza que han tenido éxito en organismos de la sociedad civil y grandes corporaciones, definir instituciones y prácticas para la sustentabilidad global de los bienes públicos; construir un sistema de instituciones basado en principios, con capacidad de respuesta, transparencia y efectividad, que permita compartir riesgos y responsabilidades. Asimismo, se propuso ampliar el ámbito del dominio público a bienes culturales, herencia cultural y ondas de comunicación.

Otra perspectiva de propuestas, presente en Bovero y Ferrajolli, vino con la idea de comenzar el cambio desde los Estados-nación: garantizar el respeto a las normas que llevan al Estado de Derecho; garantizar también los prerrequisitos básicos de la democracia, los derechos y libertades de los modernos (personal, conciencia, unión, asociación); y respetar las reglas procedimentales de Bobbio, que son la participación de todos, la igualdad y equivalencia de todos, la libertad subjetiva, la libertad objetiva, las condiciones de eficiencia y la no limitación del derecho de las minorías, incluyendo el derecho a convertirse en mayoría. Estos autores argumentan que es necesario asegurar la garantía de derechos a partir de la reforma normativa resultante de la revisión crítica de leyes y su aplicación.

Finalmente, nos queda una reflexión sobre la importancia del rol de México en este contexto. Existe una tensión entre dos polos. Por un lado somos muy parecidos a otros países en cuanto a las imperfecciones en la gobernabilidad. Tenemos retos en injusticias, desigualdades y exclusiones. Por otro, somos un país potencialmente importante, en busca de un rol protagonista en el entorno internacional, y una forma de insertarse en

la agenda mundial para encontrar más formas de participación. En el caso de México, Pedro Salazar Ugarte y Miguel Carbonell hacen un diagnóstico preocupante sobre el estado de la democracia y de la administración de justicia. Hay una inexistente garantía de los derechos, hay enclaves autoritarios, un proceso penal inadecuado y una impunidad generalizada. Por su parte, César Cansino habló de la necesidad de una reforma constitucional integral como manera de combatir el gradualismo.

Tras esta diversa presentación de temas, diagnósticos y propuestas no es sencillo tener conclusiones concretas, sino más bien nuevas ideas para continuar el debate. Después de un ejercicio intelectual como éste se puede concluir que no existen consensos, pero también es importante resaltar que no se estaban buscando. Con esta obra, esperamos dejar mensajes, propuestas, pero sobre todo más preguntas que respuestas.

UNA DISCUSIÓN SOBRE LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO DE DERECHO: CONDICIÓN PARA GOBERNAR CON RESULTADOS

LA TEORÍA DEL DERECHO Y LA DEMOCRACIA A LA LUZ DE LA TEORÍA BOBBIANA

Michelangelo Bovero*

Desde que tanto en la práctica como en la teoría de la democracia se lanzó al aire a mediados de los años setenta, la palabra "gobernabilidad" fue una bomba que vino a desgastar los sistemas democráticos en su propia situación de democracia. La gobernabilidad es una herramienta que la mayoría de las veces se ha usado para terminar con la democracia, o para disminuir la tasa de democracia de los Gobiernos en los Estados llamados democráticos. Incluso la expresión "gobernar con resultados" me parece muy cercana a cierta concepción del mundo estadounidense, derechista, que nosotros no compartimos.

En todo caso –según pensamos nosotros–, el tema central es el de los derechos fundamentales, el Estado de Derecho. Entre los estudiosos de teoría jurídica y política, no sólo aquéllos que pertenecen al mundo de habla hispana, se ha vuelto usual recurrir a la expresión "coto vedado" –se trata de una gran reinvención lingüística de Ernesto Garzón Valdez, uno de los colegas y maestros más respetados de nuestras disciplinas–. Con esta fórmula se indica un conjunto de principios o reglas básicas de alcance constitucional que ningún poder políticamente constituido puede violar, ni siquiera el poder de la mayoría en los Estados democráticos. En el centro del coto vedado se encuentran los derechos individuales fundamentales.[1]

* Docente e investigador de la cátedra de Filosofía Política de la Universidad de Turín y sucesor del pensamiento de Norberto Bobbio.

[1] El profesor Ferrajoli y yo compartimos la idea de que los derechos fundamentales son todos individuales. No hay derechos fundamentales si no son individuales. En otras palabras, los derechos colectivos, o los derechos culturales en tanto que colectivos, son una mentira. En la obra de Norberto Bobbio aparece una expresión similar: Bobbio habla del territorio, o frontera inviolable, que constituye un límite insuperable para la aplicación del principio de mayoría. Conviene citar un párrafo completo de la *Teoría general de la política* de este autor: "Todas las constituciones liberales se caracterizan por la afirmación de los derechos del hombre y del ciudadano que se consideran inviolables. La inviolabilidad consiste precisamente en que éstos no pueden ser limitados, mucho menos sustraídos, mediante una sesión colectiva incluso si es adoptada por mayoría, precisamente por el hecho de que no pueden ser atacados por ninguna decisión mayoritaria. Se conocen como derechos contra la mayoría, y en algunas constituciones están garantizados

Más recientemente, Luigi Ferrajoli ha acuñado una nueva fórmula para indicar el mismo problema, encaminándolo a una solución más avanzada. Se trata de "la esfera de lo indecidible". Intentaré mostrar en qué sentido la construcción conceptual de Ferrajoli constituye un proceso formidable para la teoría del derecho y la democracia, y al mismo tiempo quiero sugerir mi aportación, basada en una interpretación extensiva de la teoría de la democracia de Norberto Bobbio, en la que están presentes elementos para la solución del problema de una manera que converge sustancialmente con la teoría de Ferrajoli. Abordaré la cuestión desde el punto de vista de la teoría bobbiana de las seis reglas del juego democrático, que se encuentra en la *Teoría general de la política*.

El catálogo bobbiano de las seis reglas no es más que la traducción sintetizada en normas, o en principios inspiradores de normas, de la concepción procedimental de la democracia. Y no sólo las seis reglas, sino la traducción articulada de su famosa definición mínima, según la cual por régimen democrático se entiende, ante todo, un conjunto de reglas de procedimiento para la formación de las decisiones colectivas donde se contempla y facilita la participación más amplia posible de los interesados.

La primera regla plantea una condición de igualdad como inclusividad: todos los ciudadanos pasivos –es decir, sometidos a la obligación política de obedecer la norma de colectividad del ordenamiento– deben ser ciudadanos activos, titulares del derecho "poder de participar", ante todo con el voto electoral en el proceso de formación de las decisiones colectivas sin discriminaciones. La segunda regla plantea una condición de igualdad como equivalencia: los votos de todos los ciudadanos deben tener el mismo peso, ninguno debe contar más que uno o que otro. La tercera regla plantea una condición de libertad subjetiva: la opinión política de cada individuo debe poder formarse libremente, sin condicionamientos que la distorsionen, lo que exige, como mínimo, que se garantice el pluralismo de los medios de información y de persuasión. La cuarta regla plantea una condición de libertad objetiva: los ciudadanos deben poder elegir entre propuestas y programas políticos efectivamente diversos entre sí, dentro de una gama de alternativas lo suficientemente amplia como para permitir a cada uno que pueda identificarse con una orientación política específi-

jurídicamente a través del control constitucional de las leyes, esto es, de las decisiones adoptadas por mayoría y la declaración de ilegitimidad de las leyes que no los respetan. La amplia esfera de los derechos de libertad puede interpretarse como una especie de territorio o frontera ante la cual se detiene el poder del principio de mayoría".

ca, lo cual requiere al menos que se garantice el pluralismo de partidos, asociaciones y movimientos políticos. La quinta establece una condición de eficiencia para todo el proceso de decisión colectiva, desde la faz electoral hasta las decisiones de los órganos representativos; las decisiones deben ser adoptadas con base en el principio de mayoría, que para Bobbio simplemente es una regla técnica idónea del principio de gobernabilidad para superar la heterogeneidad, el contraste o el conflicto de las opiniones particulares. Hay una sexta y última regla que establece que ninguna decisión tomada por la mayoría debe limitar los derechos de la minoría, particularmente el derecho a convertirse a su vez en mayoría. En paridad de condiciones esta regla conclusiva, una verdadera regla de clausura, no se asemeja a las otras. No es procedimental ni concierne a la forma, sino al contenido de las decisiones. Bobbio es consciente de ello y escribe:

> Todas las reglas establecen cómo se debe de llegar a la decisión política, no qué cosa se debe decidir, desde el punto de vista de que el contenido, el conjunto de las reglas del juego democrático no establece nada, excepto la exclusión de las decisiones que en cualquier modo contribuirían a convertir en vanas una o varias reglas del juego.

Podemos considerar a esta última regla una condición de salvaguarda o de supervivencia –diría con Ferrajoli–, una garantía general de la democracia en el sentido en que esta regla es indispensable para que se pueda seguir jugando el mismo juego. Lo que me interesa subrayar, además de la importancia que Bobbio mismo atribuye a la regla, es que en su formulación es explícitamente deductiva. El respeto de todas las demás reglas, y de todos sus presupuestos, plantea para la democracia una condición de garantía compleja que se puede articular en cinco puntos, a los cuales sugiero denominar las cinco regiones del coto vedado.

1. En primer lugar, la sexta regla del juego prohíbe cualquier decisión que contravenga cualquiera de las otras cinco. Éstas son indisputables a los poderes de la mayoría, no sólo a los poderes de poder político contingente (este o aquel Gobierno, o esta o aquella mayoría del parlamento). Si se desea continuar el juego democrático, las reglas que establecen las condiciones de la democracia también deben sustraerse a las alteraciones eventualmente producidas por una decisión tomada por unanimidad. Una decisión tal que podríamos llamarla "una especie de suicidio colectivo de

la democracia", pero a fuerza disponible al poder de mayorías calificadas para la revisión constitucional de las normas constitucionales.

2. Esto no es suficiente aún. Dado el significado y el alcance que el mismo Bobbio le atribuye a la sexta regla, está prohibida cualquier decisión que contribuya a hacer vana una u otra regla del juego. Con ello se alarga la extensión del coto vedado, del terreno prohibido, para cualquier poder de mayoría. O, si adoptamos la fórmula de Luigi Ferrajolli de la esfera de lo indecidible, se amplía a aquellos derechos fundamentales que constituyen las precondiciones de la democracia. Todos los derechos constitucionales quedan por definición sustraídos a la disponibilidad de la mayoría de las políticas contingentes. Desde el punto de vista científico de la salvaguarda de la democracia, deben considerarse como absolutamente indisponibles, y no sólo para las mayorías políticas, sino también para los poderes de división constitucional, los cuatro grandes derechos de libertad de los modernos que Bobbio llama "los presupuestos indispensables de la democracia": la libertad personal, entendida como inmunidad ante arrestos y tortura; la libertad de conciencia, de manifestación del pensamiento; la libertad de unión y la libertad de asociación. Estos derechos, de acuerdo con Bobbio, son el presupuesto necesario para el funcionamiento de los mecanismos prevalentemente procedimentales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos fundamentales de libertad no son propiamente reglas del juego democrático, sino reglas preliminares que permiten el desenvolvimiento del juego. En este sentido podemos decir que, si las reglas del juego representan las condiciones de la democracia, los derechos de libertad son precondiciones lógicamente indispensables.

3. Debemos incluir también dentro de las precondiciones de la democracia al menos algunos derechos sociales, como el derecho a la instrucción, pues si éste no es garantizado resulta vano asegurar al individuo las condiciones de gestión política libre y el derecho. Yo lo llamo el derecho de subsistencia, en sentido muy amplio, sin cuya garantía nos topamos con el peligro de que cualquiera caiga en la tentación de vender su voto y, como lo sabemos, encontraremos siempre alguien dispuesto a comprarlo. Estos derechos representan, a mi juicio, condiciones sociales de las precondiciones liberales de la democracia. Así como los derechos políticos de participación para el juego democrático quedarían nulificados si hubiera ausencia de garantías para de-

rechos a la inmunidad personal, a la libertad de la manifestación del pensamiento, a la libertad de reunión y asociación, del mismo modo las grandes libertades no existirían sin garantías para el derecho de instrucción, así como de información libre y puntual, y de un mínimo asegurado de recursos para la subsistencia. Por lo tanto, un ordenamiento democrático que desea ser, hacer y permanecer como tal, debe contar con normas de rango constitucional que atribuyan estos derechos, no sólo liberales sino también sociales. Debe sustraer tales derechos –todos los liberales y los sociales– al poder constitucional e introducir normas legislativas para garantizarlos desde el punto de vista de supervivencia de la democracia. Estos derechos fundamentales en específico, tanto liberales como sociales, junto con los derechos de poder político de participación para la formación de decisiones colectivas, deben considerarse derechos "superconstitucionales" –palabra que tomo del jurista italiano Piero Calambadriel, escrita en 1946–, es decir, se trata de derechos que se sustraen al poder de la visión constitucional, pero no ya por considerarlos presuntos derechos naturales, sino porque valen en su conjunto como precondiciones de derechos liberales y sociales, y de condiciones de derecho político lógicamente necesarios para la democracia.

4. Para que la condición de supervivencia, de garantía compleja de la democracia, sea enunciada de manera sintética y reducida en el catálogo de reglas de Bobbio, no basta con introducir este núcleo de derechos fundamentales liberales y sociales. Además de los derechos políticos en el terreno prohibido frente al cual se debe detener la decisión de cualquier mayoría, también debe incluirse otro pilar esencial del constitucionalismo: lo que yo llamo constitución material y formal. De acuerdo a este pilar, establecido por el artículo 16 de la declaración francesa de 1789, no sólo resultan necesarios los derechos que son garantía y que lógicamente son indispensables para el juego democrático, sino que también se necesita algún tipo de división y de equilibrio de los poderes, es decir, también hace falta la técnica idónea para evitar el despotismo, incluso el que es generado por la mayoría. Desde este punto de vista, la salvaguarda de la democracia depende sobre todo de la separación entre los poderes, entre los órganos y las funciones de Estado. Dicho de manera más precisa, depende de una solidez, una arquitectura constitucional, capaz de asegurar el principio de legalidad. Esto es, la distinción y subordinación de la función ejecutiva y judicial respecto de la función legislativa, y el principio de imparcialidad, es decir, la participación y la independencia del órgano judicial ante el ejecutivo y el legislativo.

5. Para que la democracia pueda nacer, continuar y seguir viviendo sin degenerar en alguna forma de autocracia disfrazada, también es necesario salvaguardar –siguiendo a Bobbio– la estructura más profunda, la constitución material del constitucionalismo. Me refiero a la separación y prohibición de concentración entre los que Bobbio llama tres grandes poderes sociales: el político, apuntalado en los medios de coacción; el económico que se basa en el control de los bienes y productos materiales; y el ideológico, cuyo sustento es el control de las ideas y conocimientos, es decir, de los medios de información y persuasión.

Concluyo de manera muy esquemática con dos puntos. Primero, el concepto de la "esfera de lo indecidible", formulado por Luigi Ferrajoli, constituye un avance en relación al "coto vedado" de Ernesto Garzón Valdez, al igual que respecto al "territorio inviolable" de Bobbio. ¿Por qué? Por varias razones, pero sobre todo porque el concepto ferrajoliano se articula explícitamente en dos hemisferios, el perímetro de lo indecidible: limitar o suprimir los derechos de libertad y –agregaría también– los derechos políticos, y, segundo, la obligación positiva de los poderes públicos de introducir garantías legislativas específicas e idóneas para los derechos sociales. En síntesis –ahora que podemos tomar la perspectiva de Luigi Ferrajoli–, el coto vedado no sólo contiene prohibiciones e indicaciones normativas de aquello que no se debe decidir, sino también obligaciones positivas, indicaciones normativas de aquello que debe decidirse.

La segunda conclusión esquemática se refiere al valor moral que la concepción de Garzón Valdez le asigna al coto vedado. En cuanto tal, es difícilmente aceptable para un cognitivista como yo, como Bobbio o como Ferrajoli, que no creemos que exista sólo una moral crítica. Las concepciones de Bobbio y de Ferrajoli asignan al territorio de lo inviolable y a la esfera de lo indecidible, respectivamente, un valor inminente y genuinamente jurídico. La condición de salvaguarda de la democracia que han intentado desarrollar a partir de la formulación de los estándares de Bobbio tiene también un sentido y un poder lógico. Las cinco regiones de lo indecidible, en el doble sentido indicado por Ferrajoli, no pueden anularse por indiferencia lógica a partir del concepto formal de democracia.

LA ESFERA DE LO INDECIDIBLE FRENTE A LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO DE DERECHO

Luigi Ferrajoli*

Como condición para gobernar con resultados, la efectividad del Estado de Derecho puede abordarse desde el punto de vista de la teoría de la democracia, pero también desde el punto de vista de la esfera de lo indecidible, o del coto vedado. El coto vedado expresa la razón social de la forma jurídica, la finalidad que justifica las instituciones políticas del Estado. En este sentido, el paradigma de la democracia es precisamente el máximo grado de efectividad que Norberto Bobbio llamaba "las promesas de la democracia".

La categoría del coto vedado introducida por Ernesto Garzón Valdez, la del territorio inviolable de Bobbio, y sus diferencias con la esfera de lo indecidible, que fueron inicialmente planteadas por Michelangelo Bovero, se analizan enseguida.**

Diferencias entre las nociones citadas

La primera diferencia, con respecto sobre todo a la noción de Garzón Valdez, es que la esfera de lo indecidible no sólo pertenece a la teoría política, sino que es también una categoría jurídica del Estado de Derecho. Éstas son dos

* Profesor de Filosofía del Derecho y de Teoría General del Derecho en la Universidad de Roma Tre. Teórico y autor de numerosas obras en las mismas disciplinas.

** Ferrajoli nos ofrece las siguientes definiciones: "La omnipotencia de la legislación, y a través de ella de la mayoría política, cesa en el Estado Constitucional de Derecho, fundado sobre esa verdadera invención de nuestro siglo que es la rigidez constitucional, en virtud de la cual las leyes ordinarias, al aparecer situadas en un nivel subordinado respecto de las normas constitucionales, no pueden derogarlas so pena de su invalidación como consecuencia del correspondiente juicio de inconstitucionalidad. Las constituciones, y los principios y derechos fundamentales establecidos en las mismas, pasan así a configurarse como pactos sociales en forma escrita que circunscriben la esfera de lo indecidible, esto es, aquello que ninguna mayoría puede decidir o no decidir: de un lado, los límites y prohibiciones, en garantía de los derechos de libertad; de otro, los vínculos y obligaciones en garantía de los derechos sociales." Citado en Aula Virtual Derecho Procesal Penal, Universidad Nacional de Mar del Plata, *http://procesalpenal.wordpress.com*/2007/11/18/*garantías-artículo-de-luigi-ferrajoli/*

cosas que no se excluyen. Michelangelo Bovero afirma que el coto vedado no puede ser modificado o reducido por ninguna mayoría, incluso unánime. Se trata de una afirmación que yo comparto, y que en la teoría política debería formar la ciencia de las constituciones, es decir, el tipo de constitución necesaria para obtener las garantías constitucionales en un ordenamiento dado. Una situación así ocurre, por ejemplo, en Alemania, donde algunos derechos no son modificables sin que por ello exista una exclusión de la división constitucional de algunos principios. También en Italia hay una norma jurídica sobre el asunto: la misma solución ha sido firmada por las Cortes Constitucionales usando la fórmula de derechos inviolables del artículo 12 de la constitución. Si son inviolables, no pueden ser modificados por nadie. Se trata de derechos que no pertenecen a la teoría de ninguno de nosotros: ni siquiera la mayoría puede disponer de ellos. Naturalmente, como categoría jurídica, la esfera de lo indecidible o del coto vedado, delinea las constituciones, es decir, llena la inderogabilidad de las normas de la injerencia constitucional. El rol de la teoría política es influir en la obligación constitucional para sustraer de la decisión de la mayoría el máximo número de derechos fundamentales, aunque yo creo que todos los derechos son fundamentales.

La segunda diferencia respecto a la noción del coto vedado y también respecto al territorio inviolable de Bobbio y Bovero es que la esfera de lo indecidible no sólo es un espacio, sino también un territorio obligado. No define únicamente lo que no puede ser decidido por alguna mayoría; sino también lo que no puede dejar de ser decidido por ninguna mayoría. Dice Bovero que el coto vedado es la garantía de los derechos de libertad que no pueden ser limitados. Pero la prohibición de limitarse del coto obligado es la garantía del conjunto de garantías: prestaciones políticas y sociales que obligan al Estado a construir hospitales y escuelas, garantizar el derecho de la salud, a la instrucción y a otros derechos.

Una tercera diferencia respecto a la noción de coto vedado de Garzón Valdéz, o de territorio inviolable de Bobbio, consiste en que la noción de la esfera de lo indecidible se refiere no sólo al servicio de los poderes públicos sino también a los servicios de los poderes económicos privados. No sólo es una esfera que vincula al Estado, sino una esfera que debería vincular –en la lógica de los derechos fundamentales– al mercado. Los derechos de autonomía privada, como la libre iniciativa económica, no son una simple libertad, sino también un poder en la lógica del Estado de Derecho. Todos los poderes deben ser sometidos al derecho, lo que significa que también estos poderes deben ser limitados o estar vinculados a los derechos fundamen-

tales. En la constitución, lo anterior no significa únicamente establecer un límite de vínculo frente al Estado, sino también sustraer al mercado de los bienes fundamentales. Si los derechos fundamentales no son negociables, tampoco los bienes fundamentales pueden ser apropiados por los poderes económicos privados. Éste es hoy el paradigma constitucional para poder deslindar las constituciones no sólo de la teoría política, sino de un principio externo. También se trata de un punto de vista interno, es decir, de una tesis de carácter jurídico normativo, de carácter constitucional.

Una cuarta diferencia –y con Bovero he discutido muchas veces esta cuestión– es que, a diferencia de Bobbio, pienso que en esta esfera de lo indecidible sí se identifican límites de vínculos. Dado que se producen vínculos sustanciales que pertenecen al contenido de las visiones y que no son sólo formales, los poderes públicos y privados generan una distinción que, a mi juicio, es de importancia fundamental en la teoría del derecho y la teoría de la democracia. Para establecerlos, son necesarias algunas condiciones ecuánimes, que deben ser consideradas parte de la definición de democracia constitucional, pues ésta no sería explicable sin estos límites.*

La esfera de lo indecidible y la división de poderes

El coto vedado es una noción simétrica y complementaria de la esfera de lo indecidible. Las dos esferas, en mi opinión, sirven para modificar respectivamente el ámbito discrecional de la política, de la función de gobierno, y el ámbito vinculado con la ley que es propia de las funciones de gobierno, y de las instituciones que ejercen esas funciones, así como de las instituciones que las garantizan. Se trata de una distinción que permite pensar y rediseñar la estructura de la esfera pública y, específicamente, la separación de los poderes. En el modelo clásico de Montesquieu implicaba el legislativo, el ejecutivo y el judicial; y en el modelo del *common law* tenían que ver simplemente con el legislativo y el ejecutivo. Ambos modelos fueron elaborados hace más de dos siglos, con referencia a un diseño institucional incomparablemente más simple que el de la democracia constitucional actual. Ahora

* Ferrajoli se refiere más ampliamente a los límites y vínculos cuando explica el término garantismo utilizado para ampliar el término garantías y referirse a las técnicas de tutela de los derechos fundamentales: "…se hablará de garantismo para designar el conjunto de límites y vínculos impuestos a todos los poderes –públicos y privados, políticos (o de mayoría) y económicos (o de mercado), en el plano estatal y en el internacional– mediante los que se tutelan, a través de su sometimiento a la ley y, en concreto, a los derechos fundamentales en ella establecidos, tanto las esferas privadas frente a los poderes públicos, como las esferas públicas frente a los poderes privados." Citado en Aula Virtual Derecho Procesal Penal, Universidad Nacional de Mar del Plata, http://procesalpenal.wordpress.com/2007/11/18/garantías-artículo-de-luigi-ferrajoli/

las funciones del Estado son más amplias que el Estado penal, el mantenimiento del orden público e interno y la defensa militar al exterior. En aquel entonces, la función principal del modelo de Montesquieu era diferenciar los poderes del Estado para que uno fuera freno y límite del otro y, en particular, para garantizar la independencia de la función legislativa y de la función judicial frente al poder monárquico –que de otra manera sería absoluto–. Este modelo llevó a la construcción del moderno Estado de Derecho.

Sin embargo, las garantías positivas no han podido garantizar la autoridad del parlamento y la independencia de los poderes judiciales. Pero tampoco las garantías negativas lo han logrado, dado que el conjunto de las funciones administrativas de garantía que son propias del moderno Estado social –escuela, salud, prestaciones–, al no haber podido ser clasificadas como legislativas o judiciales, han sido desarrolladas enteramente al interior del poder ejecutivo.*

Pienso, sobre todo, en las experiencias de la Europa continental, donde se agrupan detrás de la etiqueta omniincluyente de administración pública. La administración pública comprende todo. No sólo las funciones administrativas auxiliares de las funciones del gobierno –diplomáticas, de seguridad pública, de política fiscal–, sino también las administrativas de garantías, que consisten en la obligación de prestación de la asistencia sanitaria, o escuela, que corresponden a derechos fundamentales que se plantaron dentro del poder político, en las dependencias precisamente de los Gobiernos, al grado de llegar a justificar el llamado *poll-system*. En todo aparato administrativo heredado se ganan las elecciones cambiando el partido de mayoría. Al menos en los Estados Unidos, donde el Estado social tuvo un desarrollo menor que en Europa, el *poll-system* tiene que ver sobre todo con las autoridades administrativas auxiliares del presidente, en tanto que las pocas funciones de garantías son por lo general confiadas a independientes. En Europa todo se desarrolla en la publicación, con la consecuencia de una independencia de las funciones de garantía primaria que son contrarias del poder de gobierno. Pienso, por ello, que la clásica separación de los poderes típica del siglo XVIII hoy resulta inadecuada para dar cuenta de la complejidad de la esfera pública de las democracias contemporáneas. Inadecuada respecto al plan descriptivo, que resulta ciertamente desmentido por todos los sistemas políticos par-

* Ferrajoli nos ofrece las siguientes definiciones: "Las garantías positivas consistirán en la obligación de la comisión, las garantías negativas en la obligación de la omisión –es decir, en la prohibición– del comportamiento que es contenido de la expectativa." Citado en Aula Virtual Derecho Procesal Penal, Universidad Nacional de Mar del Plata, http://procesalpenal.wordpress.com/2007/11/18/garantías-artículo-de-luigi-ferrajoli/

lamentarios donde el Gobierno tiene la confianza de las cámaras y la relación entre ejecutivo y legislativo no es de separación, sino de división. Cuando esta confianza no existe, no hay una correspondencia de derecho político y el Gobierno debe someterse. Sin embargo hay una enorme cantidad de funciones asignadas a la esfera pública que no pueden clasificarse en la tipificación de Montesquieu, en particular gran parte de las funciones administrativas que se desarrollaron con la construcción del Estado social, de la salud, de las prestaciones sociales, que no son funciones del Gobierno, sino más bien funciones de garantías cuyo ejercicio –no menos que la función judicial– requiere ya la independencia frente al poder ejecutivo dentro del cual se han desarrollado; su legitimización no es mayoritaria sino antimayoritaria.

Distinción entre lo decidible y lo indecidible

Al aplicarse a las democracias actuales, la distinción entre la esfera de lo decidible y la esfera de lo indecidible revela la necesidad de rediseñar el mapa de los poderes públicos y de su distribución. Ofrece, además, un criterio riguroso para establecer una distinta organización de los Gobiernos, basada en funciones y no en poderes. Este criterio parte de la diferencia de las fuentes de legitimación de las instituciones a cargo de las funciones de gobierno, y las de las instituciones encargadas de la esfera de lo indecidible, a las que hoy llamamos funciones e instituciones de garantía.

Sobre esta base he formulado la separación del modelo clásico de Montesquieu, sustituyéndolo con el establecimiento de las funciones de gobierno y las funciones de garantías. He llamado funciones de gobierno no sólo a las funciones del ejecutivo, sino también a la legislativa, e incluido entre las funciones de garantía no sólo la judicial –a la que denomino función de garantía secundaria–, sino también las que he llamado función administrativa de garantía y función de administración primaria.

Denomino garantías primarias o sustanciales a las que consisten en obligaciones o prohibiciones que corresponden a los derechos subjetivos garantizados –como la salud y la escuela– a cargo de las instituciones que ofrecen esas prestaciones directas. Son garantías secundarias o jurisdiccionales las obligaciones –por parte de los órganos judiciales– de aplicar la sanción o declarar la nulidad cuando se constaten, en el primer caso, actos ilícitos y, en el segundo, actos no válidos que violen los derechos subjetivos y, con ellos, sus correspondientes garantías primarias.

Veamos ahora cuál es, en efecto, la legitimación democrática de la esfera de lo decidible y, por lo tanto, de las instituciones públicas a las que

están confiadas las decisiones y las elecciones dentro de esta esfera. Su fuente de legitimación es evidentemente la representación política; los órganos legitimados para tales actividades son la legislación, las actividades de gobierno, las actividades administrativas, las auxiliares de gobierno. Su legitimidad deriva de la validez del voto y de la elección popular. Por otra parte, la fuente de legitimación de los órganos con candidato se da en función de la garantía de la ley de constatar el ejercicio de sus presupuestos para garantizar los derechos de todos. A partir del carácter conductivo de muchas actividades y de sus presupuestos legales, esta fuente también está sujeta a la ley de los derechos fundamentales.

Esta diversidad de fuentes de legitimación se basa en la separación de los poderes. Yo creo deben estar separados y ser recíprocamente fuentes de legitimación diversas. De este modo, la representación política sí legitima las funciones del Gobierno, es decir, las actividades de innovación y transformación del derecho, pues aun cuando los cambios ocurran respecto a la constitución, no se permite la interferencia en la esfera de lo indecidible. La política en suma, y en específico los Gobiernos y las mayorías políticas, no pueden condicionar las funciones de garantía, como lo es la judicial, cuya legitimación es contramayoritaria. La fórmula expresa precisamente el valor de la separación de poderes y la independencia como garantía de la verificación imparcial de la verdad.

En una primera aproximación, podemos afirmar que la esfera de lo indecidible es la esfera de la competencia de las funciones públicas del gobierno, y es competencia y está custodiada para las funciones de garantía. Agrego que, si entendemos por esfera pública la suma de las funciones consistentes en el cuidado de los intereses generales y en la garantía de los derechos fundamentales, se pueden articular las funciones públicas en los estudios generales. Por un lado la función del Gobierno encargado del cuidado de los intereses generales y, por otro, las funciones de garantía a cargo de garantizar los derechos fundamentales, los cuales son universales y de todos; y sin embargo, son individuales en cualquier prestación.

El interés prevalente y el interés general, más el interés individual del individuo, cuyo derecho debe ser garantizado cuando se decide un caso jurídico que no es del interés general, pertenecen a la esfera de lo indecidible en la aplicación de la ley y el bien del interés general. Lo mismo se puede decir, por ejemplo, de la garantía primaria de la salud o de la escuela: si la mayoría tiene dificultad económica, es vinculante, es decir, requiere una articulación similar de la esfera pública.

Al definir la esfera de lo indecidible, la constitución se vincula con la política y con los derechos que la componen y, por otra parte, se separa de las funciones del Gobierno y las de garantía; es decir, otorga independencia a la segunda frente a la primera.

Antes de la introducción de las constituciones rígidas en el Estado Legislativo de Derecho, la política era expresión de la mayoría omnipotente y postulado de la tradición liberal de poner los límites a la acción del Estado. Las constituciones rígidas pusieron fin a estos residuos. Gracias a ellas, la política ha estado sometida al derecho y, precisamente, a la esfera de lo indecidible, imponiendo la protección de esta esfera a través de funciones de garantía independientes. Pero esto no quiere decir, de ninguna manera, que los espacios de la política estén limitados, ante todo, a la esfera de lo indecidible. Quiere decir que están garantizadas la función legislativa, la función de gobierno de innovación normativa, de innovación política en el respeto de la constitución y también otra tarea –la más importante–: la función de implementación, es decir, la introducción con el dictamen constitucional de las funciones y de las instituciones de garantía.

Las instituciones no se producen de manera natural, deben ser introducidas por la política, en observancia de aquella garantía débil –como la he llamado– que es la obligación de la legislación de actuar en la tutela de los derechos fundamentales. Como Michelangelo Bovero dice: todos los derechos fundamentales deben ser protegidos. En efecto, requieren una legislación de actuación que está afiliada a la política. En la legitimación de la política esta tarea debe ser mejorada al igual que la observancia obligatoria de las premisas constitucionales. Establecer un derecho social significa obligar al Estado a la prestación correspondiente a los derechos sociales. En este sentido –y concluyo–, la democracia es una construcción jurídica y, al mismo tiempo, una construcción política y social. Es tarea de los partidos políticos, de la política, introducir e implementar. Y la política incluye los movimientos sociales y la lucha por los derechos.*

* Ferrajoli ha explicado con amplitud los efectos del garantismo constitucional en la democracia: "el garantismo constitucional introduce en la democracia una dimensión sustancial, ajena al viejo paradigma del Estado Legislativo de Derecho y generada, precisamente, por las prohibiciones y obligaciones impuestas a las opciones políticas, tanto legislativas como de gobierno, por parte de las garantías primarias de los derechos fundamentales sancionados en las constituciones. De ese modo, en el Estado Constitucional de Derecho, la legitimidad tanto política como jurídica del ejercicio del poder, ya no está sólo condicionada por las reglas que disciplinan las formas mayoritarias de su ejercicio –el quién y el cómo de las decisiones–, sino también por las reglas que condicionan su sustancia –es decir, el qué es lícito u obligatorio decidir, por cualquier mayoría– y que son, justamente, las garantías impuestas a sus contenidos por la constitucionalización de los derechos fundamentales: las garantías primarias negativas en formas de límites o

Democracia es tanto una construcción jurídica como una construcción social. Es un artificio del cual todos nosotros, como juristas, como políticos y también como ciudadanos, somos responsables. No se trata de un fenómeno natural, sino de un artificio del cual somos responsables. Tenemos que pensarlo, elaborar un plan teórico y, ante todo, protegerlo, defenderlo y, si es necesario, reformarlo.

prohibiciones impuestas por los derechos de libertad; las garantías primarias positivas en formas de vínculos u obligaciones impuestas por los derechos sociales; las garantías secundarias del control de constitucionalidad de las leyes y de la accionabilidad en juicio de todos los derechos subjetivos, comenzando, obviamente, por los derechos fundamentales. Así resulta, en el plano normativo, un modelo de democracia –la democracia constitucional– caracterizado por un complejo sistema de límites y vínculos legales, de separaciones y equilibrios de poderes, de jerarquías normativas y controles jurisdiccionales, y, en consecuencia, diametralmente opuesto a la imagen de la democracia plebiscitaria tan frecuentemente evocada, en el debate político actual, por los defensores más acérrimos del principio mayoritario." Citado en Aula Virtual Derecho Procesal Penal, Universidad Nacional de Mar del Plata, http://procesalpenal.wordpress.com/2007/11/18/garantías-artículo-de-luigi-ferrajoli/

MECANISMOS DE SALVAGUARDA DEL COTO VEDADO O DE LA ESFERA DE LO INDECIDIBLE

Pedro Salazar Ugarte*

Si por Estado de Derecho entendemos Estado constitucional, su efectividad es una condición para gobernar con resultados democráticos. Y éste es un sentido que valdría la pena recuperar.

Bovero y Ferrajoli nos han presentado una reedición, y en cierto sentido una actualización, de un debate que se encuentra en el centro de la discusión democrática constitucional. Este debate plantea la pregunta de si existen bienes jurídicos, es decir, bienes materiales fundamentales o principios políticos –como la separación de poderes– que deben quedar fuera del alcance de las mayorías políticas por razones de carácter lógico, y no moral. Ellos llegan a la conclusión de que esto es así, y que los principios aludidos son todos aquellos que constituyen precondiciones y condiciones de la democracia. De esta manera, Bovero elabora una reformulación de cinco regiones del coto vedado, mientras que Ferrajoli propone una esfera de lo indecidible con dos dimensiones, donde establece cómo deben actuar las mayorías de Gobierno y lo que debe ser decidido por ellas para ofrecer una garantía real a los derechos fundamentales.

Existen buenas razones para aceptar la primicia de fondo sostenida por ambos, que parte del planteamiento de Ernesto Garzón Valdez y puede sintetizarse en la siguiente idea: si se quiere mantener, consolidar y conservar la forma de gobierno democrática, por lógica debe garantizarse la existencia de algunos principios, como la división de poderes –primero entre los poderes social, económico, ideológico y político; y después entre los órganos que ejercen el poder político: ejecutivo, legislativo y judicial–. Deben, asimismo, establecerse las garantías primarias y secundarias de un conjunto amplio de

* Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín. Investigador del Intituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y especialista en el área de Derecho Constitucional.

derechos fundamentales sociales y políticos, imperativo que supone limitaciones y obligaciones para los poderes públicos –vale la pena subrayarlo, como lo mencionó el profesor Ferrajoli–, y para los poderes privados.

Con esta premisa puede ser interesante –o al menos eso me propongo en esta breve intervención– volver la vista a la situación mexicana actual y valorar qué tanto hemos logrado y cuánto nos falta por avanzar en los mecanismos de garantías, y en la garantía misma, contenidos en el coto vedado o en la esfera de lo indecidible.

Comencemos por analizar los mecanismos de protección o salvaguarda de este coto vedado, o de este contenido constitucional.

La rigidez constitucional es un mecanismo de garantía para la protección del coto vedado. Nosotros, en México, lo adoptamos desde 1917. En efecto, el artículo 117 de la Constitución dice desde entonces –en lo que importa– de manera textual lo siguiente: "la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser partes de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados". Sin embargo –como Miguel Carbonell nos ha recordado en su participación–, en los noventa años que lleva de vigencia de nuestra Constitución ha sido reformada en más de seiscientas ocasiones, lo que da un promedio de una reforma cada dos meses durante ese tiempo, según calcula Carbonell. Esto quiere decir que durante décadas la rigidez del mecanismo del coto vedado no ha servido para proteger el contenido constitucional de las decisiones políticas mayoritarias.

La explicación de lo anterior es relativamente simple, o trataré de simplificarla: al menos hasta 1988, un solo partido político, el Partido Revolucionario Institucional, además de detentar la titularidad del Poder Ejecutivo, tenía una amplia mayoría en las cámaras del Congreso de la Unión y dominaba con holgura todas las legislaturas de los estados. Así las cosas, la Constitución era jurídicamente rígida, pero políticamente flexible.

En su libro sobre el presidencialismo mexicano, Jorge Carpizo caracterizó esta particularidad de nuestro sistema político como una de las facultades metaconstitucionales del presidente. Sin embargo, en las últimas décadas, dada la transformación política del país –a la que me referiré más adelante– y a la "colonización" –digámoslo así– de la pluralidad en los diferentes espacios y niveles de gobierno, la fórmula del artículo 135 ha venido poco a poco cobrando vida. Y si no, pregúntenselo a los últimos presidentes. Hoy

reformar la Constitución es cada vez mas difícil. La lección de fondo en este asunto –que me parece sencilla, pero que vale la pena subrayar– es que las normas no transforman por sí solas la realidad.

Otro mecanismo de protección por excelencia para proteger el contenido constitucional, el coto vedado o la esfera de lo indecidible, es lo que se conoce como el control de constitucionalidad, a cargo de los jueces constitucionales. Lo que se busca con este instrumento jurídico es garantizar la supremacía constitucional, evitando que las normas inferiores que contradigan formal o sustancialmente a la norma superior surtan efecto. Pues bien, en México sólo desde 1994 y 1995, con la famosa reforma impulsada por el presidente Zedillo, contamos con esta fórmula de garantía (es verdad que el recurso de amparo estaba vigente desde hacía mucho tiempo pero, como sabemos, en nuestro país se trataba, y se trata aún, de un mecanismo de protección constitucional muy limitado, entre otras cosas porque no surte efectos generales). Por ello creo que es lícito afirmar que sólo a partir de la reforma citada al artículo 105, sobre las acciones de inconstitucionabilidad y las controversias de constitucionalidad, contamos con instrumentos de protección jurisdiccional. Aunque no me voy a detener a explicar cómo han funcionado los mecanismos del coto vedado a cargo de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la nación en estos dos lustros y medio, me parece importante admitir que hasta ahora han sido muy pocos los casos relacionados con derechos fundamentales resueltos mediante estos instrumentos, y que por desgracia, salvo algunas excepciones, cuando se han presentado, la respuesta de la Suprema Corte ha dejado mucho que desear.

Veamos brevemente la situación en nuestro país de los elementos que ya han contenido regiones del coto vedado. Siguiendo la clasificación propuesta por Bovero a partir de las reglas de la democracia de Bobbio, no cabe duda de que en México existe un sistema democrático: la tesis se sustenta en lo que la realidad arroja.

Esta "mecánica del cambio" generó como consecuencia Gobiernos divididos en todo el territorio mexicano y a todos los niveles. De esta forma los poderes legislativos han venido cobrando fuerza, mientras que los poderes del ejecutivo –del presidente y de los gobernadores de los estados– han visto cada vez más acotadas sus facultades. Si bien es cierto que esto no ha sido un proceso uniforme en el país entero –algunos estados siguen siendo una especie de señoríos feudales postmodernos–, la tendencia y la dirección es indiscutible. Basta con pensar en lo que sucede a nivel nacional

para constatarlo: cada vez la agenda de gobierno se construye más desde el legislativo, y menos desde las oficinas de la presidencia. Así, el principio de legalidad ha venido cobrando mayor influencia.

En lo que respecta al principio que debe originarse en la independencia del Poder Judicial, comparado con los otros poderes se ha avanzado de una manera muy desigual. Aquí empiezan los problemas. Si bien en el ámbito federal el Poder Judicial ha ganado autonomía e independencia, sobre todo ante el Poder Ejecutivo –también frente al legislativo, pero el problema era el ejecutivo–, no ha sucedido lo mismo en la gran mayoría de las entidades federativas, y es a nivel local donde existe un contacto cotidiano, ordinario, inmediato, entre la ciudadanía y los jueces. Por eso fortalecer los poderes judiciales locales, como se ha venido fortaleciendo el Poder Judicial federal, es una operación necesaria y al mismo tiempo delicada, y debe ser una prioridad de la reforma del Estado.

En lo que se refiere a los derechos de libertad personal, de pensamiento, de asociación y de reunión, es difícil emitir un juicio categórico. Si bien es cierto que en términos generales en México es posible moverse, expresarse, asociarse y reunirse en libertad, también lo es que en la actualidad existen caciques locales, que pueden ser desde hombres económicamente poderosos hasta los propios gobernadores, operando de manera arbitraria y, para colmo, con toda impunidad –Puebla y Oaxaca hoy son ejemplos elocuentes de lo que estoy diciendo–. De ahí que la lucha por los derechos y el Estado de garantía de lo que no puede decidirse siga siendo una batalla abierta.

Además, el Estado ha fallado en otras tareas fundamentales, como la de garantizar una justicia expedita e imparcial. Los derechos de libertad ante los abusos y la administración de justicia en el país son un desastre. Sólo en el ámbito de la justicia penal –tomo los datos de una serie de artículos de Miguel Carbonell y Miguel Treviño–, actualmente el 85 por ciento de los delitos no se denuncian; el 99 por ciento de los delincuentes quedan impunes; el 60 por ciento de las órdenes de aprehensión no se cumplen y, por otro lado, el 42 por ciento de las personas encarceladas en el país –que son ni más ni menos 90 mil– no han sido condenadas como culpables. En el Distrito Federal, al 60 por ciento de los detenidos no le fue informado su derecho a declarar; el 80 por ciento de los condenados nunca habló con el juez que lo condenó; en el 71 por ciento de los casos, el juez no estuvo presente durante la declaración del detenido. Así las cosas, en algunos enclaves por exceso, y en todo el país por defecto, la garantía efectiva de los derechos, y en particular de los derechos de libertad, sigue siendo un expediente abierto.

Para concluir, llegamos al punto más sensible y lastimoso de nuestra entidad nacional: la deficiente –y, en lo que respecta a millones de personas, inexistente– garantía de los derechos sociales. Para muchos mexicanos ni el derecho a la subsistencia, cuyo contenido habría que especificar, ni el derecho a la instrucción, están garantizados.

Podríamos decir que el Estado mexicano no decide lo que está ocurriendo, obligado como está a crear leyes e instituciones que en efecto garanticen estos derechos fundamentales, pues son la precondición de las precondiciones de una democracia verdadera. Pero, al contrario de lo que debería suceder, en México las políticas sociales tienen aún, como en el pasado, un carácter existencial y clientelista. Y en el ámbito educativo basta con evocar al SNTE para contemplar la negligencia, el contubernio y el rezago existentes. El asunto es que, más allá de problemas de garantía moral, sin la garantía de estos derechos –como bien se desprende de las exposiciones de nuestros amigos italianos– nuestra democracia no terminará de asentarse, y de ello nos arrepentiremos todos, o por lo menos la mayoría.

LA SEPARACIÓN DE PODERES EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

José Luis Prado Maillard*

De lo que hemos escuchado en voz de los profesores Bovero y Ferrajoli se desprende una serie de factores, elementales en toda democracia, para gobernar con eficacia y eficiencia. Yo quisiera enfocarme en un punto particular, que ha sido tocado por mis tres predecesores: la separación de poderes.

Como bien decía el profesor Ferrajoli, se trata de una idea que surge en el siglo XVIII, producto de un debate de intelectuales como el inglés John Locke y el francés Montesquieu, quienes teorizan esta práctica política. Ambos consideran importante la división de poderes porque –decía claramente Montesquieu– el poder frena al poder, y es desde esta perspectiva que se distinguen el poder jurisdiccional, el Poder Legislativo y el poder ejecutor. El maestro Ferrajoli tiene razón al decir que ésta es una clasificación un poco rebasada por nuestro contexto político-jurídico actual. Surge entonces la reflexión en torno a la pertinencia de la teoría de la separación de poderes dentro de un Estado de Derecho como el que vivimos hoy día. Es una primera pregunta que habría que responder para comprender bien esta problemática, si bien resulta evidente que nuestras democracias tienen como cimiento los principios de libertad, que son el principal objetivo del ser humano y, en consecuencia, también el principal objetivo de todo diseño constitucional.

Yo creo que sí son pertinentes todavía esos grandes andamiajes de la separación de poderes. Lo que habría que preguntar y responder es: ¿qué es, entonces, lo que ha evolucionado desde el siglo XVIII hasta nuestros días? Hay factores muy importantes que debemos tomar en cuenta. Por ejemplo, es necesario precisar qué es lo que está evolucionando ahora, en una tercera etapa de evolución del derecho contemporáneo, del Estado legal al

* Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Especialista en Derecho Electoral y Derecho Constitucional.

Estado constitucional, y sigue el Estado globalizado o regionalizado. Desde esta perspectiva, esa diferencia que se ha producido entre aquella época y la nuestra son el factor de las mayorías y el factor de partidos políticos. En tiempos de Montesquieu no existían partidos políticos, y la cuestión de las mayorías se observaba desde una perspectiva diferente a la actual.

Esta cuestión tiene que ver fundamentalmente con el modelo de gobierno de cada democracia, con diferencias, por ejemplo, en lo que se pretende lograr con una reforma del Estado o con una reforma política, o en cómo determinado modelo responde a criterios de eficacia y eficiencia. Desde la perspectiva planteada por Bovero y Ferrajoli, debemos analizar el caso particular de México, con los problemas de nuestra incipiente democracia, a partir de elementos comparativos.

En México hay dos momentos importantes del pensamiento constitucional que debemos considerar concretamente en el tema de la división de poderes, y que tienen que ver con el modelo de gobierno y con la legitimización del poder por parte de los ciudadanos. A través de su voto, la ciudadanía –o el elector, para ser más preciso– expresa la voluntad general. Como lo diría el artículo sexto de la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano del 26 de agosto de 1789, la ley es la expresión de la voluntad general, y todo ciudadano tiene derecho a participar en ella directamente o a través de sus representantes. Desde entonces se ha fijado esta cuestión de la legitimidad del poder, y es de ahí de donde nosotros debemos partir.

En México hemos tenido un sistema político estable con un presidencialismo hegemónico –al menos desde el punto de vista institucional– hasta el año de 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional pierde por primera vez la mayoría de la cámara de diputados. Ahí se pierden el control de las decisiones, y ese tipo de gobernabilidad, y pasamos a un sistema político donde hay incertidumbre en la toma de decisiones. Hemos transitado de un sistema presidencialista de partido hegemónico a un sistema democrático pluralista, lo que nos lleva a preguntarnos qué es lo que produjo ese cambio en el sistema político mexicano, y volvemos a la cuestión de los partidos políticos y las mayorías. Es evidente que las decisiones ya no recaen en un partido político; ahora se deben negociar. Eso, ciertamente, es bueno; pero lleva a otro problema que, planteado de una manera dramática, es la ingobernabilidad. ¿Por qué ingobernabilidad, si nosotros lo vemos como un Gobierno eficiente y eficaz? Resulta que la gobernabilidad no es muy eficiente y no es muy eficaz, y el problema tiene que ver con la ausencia de mayorías. Para que se pueda tomar una decisión es preciso enfrentar cuestionamientos

y críticas. Pero no se trata de volver a crear un partido hegemónico, no; pluralismo y mayorías se pueden conciliar, y el diseño de las instituciones políticas es de fundamental importancia. Me refiero concretamente a los sistemas electorales dentro de los que tenemos el sistema mayoritario, el proporcional y los mixtos, que son una variedad de estos dos. Para el caso mexicano hay que ver si conviene conservar del pluralismo o tripartidismo, pero creando una mayoría, de tal suerte que pueda tomar decisiones.

Por otra parte, el modelo de gobierno también resulta fundamental. Desde una perspectiva muy pragmática, podemos ver que los modelos políticos europeos y latinoamericanos en una parte funcionan bien y en otra mal. Además de aspectos sociológicos y culturales, el punto de vista institucional tiene mucho que ver con esa tendencia europea a la estabilidad política, y con esa debilidad latinoamericana hacia la inestabilidad política. Concretamente me refiero a los grandes modelos parlamentario y presidencial, que mucho tienen que ver con la gobernabilidad, porque si hay buenas relaciones entre un ejecutivo y un legislativo habrá buen desarrollo en las políticas públicas.

Un tercer factor –que el doctor Jorge Carpizo cuestiona en su obra sobre el presidencialismo mexicano– es que el presidente tiene facultades constitucionales sobre los legisladores de ambas cámaras. En este sentido se vuelve indispensable una especie de candado, como señalan Ferrajoli, Bovero y Salazar, para que ciertos derechos y libertades fundamentales no puedan ser reformados. En México hemos pasado al estado constitucional, y ahora podemos visualizar como objetivo llegar a esa nueva condición de derecho, desde el punto de vista de las democracias occidentales, que tiene que ver con el estado global.

Para concluir, hay dos cuestiones que se deben tener en cuenta en el estudio del Estado de Derecho. Tienen que ver con la legitimidad y con el funcionamiento. Recordemos que la democracia está pensada para ofrecernos una mejor manera de vida. Debemos de elegir lo que queremos, y determinar qué modelo es el que conviene más, cuál ofrece una mayor legitimidad por ofrecer una mayor representación o una mejor representación en la toma de decisiones. En cuanto al funcionamiento, también hay una serie de factores que debemos tomar en cuenta. Insisto, la separación de poderes es relativa, depende de las mayorías. Pongo como ejemplo el caso del Reino Unido: cuando un primer ministro es al mismo tiempo diputado, jefe de Gobierno y jefe de la mayoría del Parlamento, evidentemente no hay separación de poderes. Dejo la cuestión abierta al público: ¿podemos criticar la democracia inglesa desde esta perspectiva?

PROPUESTAS DE REFORMA EN MATERIA DE ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHO

Miguel Carbonell*

Desde hace ya algunos años, en México casi nadie duda de la necesidad de realizar una reforma más o menos profunda a nuestro texto constitucional, con el propósito de avanzar hacia esquemas institucionales que nos acerquen al modelo del Estado de Derecho propio de las democracias consolidadas o de calidad.[1] Parece haber un cierto consenso académico y político sobre la pertinencia de tal reforma,[2] si bien es cierto que existe una diversidad de opiniones acerca de dos de sus aspectos más relevantes: a) ¿qué tan profunda debe ser?, y b) ¿cuál es el procedimiento más adecuado para llevarla a cabo?

La primera cuestión tiene que ver con los aspectos de contenido o materiales: ¿qué se debe reformar y qué se debe mantener? En lo que es necesario reformar, ¿habrá que proceder a una reforma fundacional, o basta con una serie de modificaciones "de ajuste"? En el primer caso, ¿existe algún modelo que nos pueda ser de utilidad, o habría que intentar seguir una ruta propia, distinta de las que han explorado otros países?

El segundo tema se refiere a aspectos procedimentales, o de forma: ¿qué pasos se deben dar para la realización de la reforma?, ¿es mejor abordar los cambios a través de la ruta tradicional prevista en el artículo 135 de la Constitución de 1917, o bien convocar a un Congreso Constituyente? En caso de convocar a un Constituyente, ¿quién emitiría la convocatoria y con qué facultades?, ¿cómo se integraría la Asamblea Constituyente?, ¿con cuánto tiempo contaría para redactar una nueva Constitución?, ¿quién estaría facultado para presentar un primer borra-

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y profesor en la Facultad de Derecho de la misma institución.

1 Sobre la calidad de la democracia puede verse César Cansino e Israel Covarrubias (coords.), *Por una democracia de calidad. México después de la alternancia*, México, Cepcom, 2007.

2 Las razones que sustentan tal consenso han sido explicadas por César Cansino en *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*, México, Cepcom, 2004.

dor?, ¿estaría condicionada su entrada en vigor a la ratificación popular a través de un referéndum?[3]

Como puede verse, hay todavía muchas dudas que es necesario despejar antes o durante el tránsito hacia una modificación profunda de nuestra Constitución. En las siguientes páginas intentaré ofrecer algunos elementos para pensar en las posibles respuestas, en el entendido de que cualquier análisis completo sobre el tema debería llevarse a cabo en un espacio mucho mayor al que tiene este trabajo. Las que siguen son simplemente algunas consideraciones académicas sobre el tema principal de la democracia constitucional mexicana del presente: la necesidad de reformarse para avanzar hacia una etapa de mayor fortaleza y consolidación, alejándose de esa manera del peligro que supondría un retorno al autoritarismo.

Contenido posible de las reformas

Respecto del contenido de las reformas, conviene separar los dos grandes temas del constitucionalismo, tal como fueron definidos por el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789: la división de poderes y los derechos humanos. Comenzaremos por los derechos.

Reformas a los derechos

En términos generales, hace falta que la futura reforma a la Constitución mexicana sea capaz de darle coherencia y sistematicidad al capítulo de los derechos, característica que hoy no tiene.[4] Por tanto, sería necesario proceder a una revisión de la manera en que se enuncian los derechos, el orden en que aparecen y la forma en que se agrupan. Además, habría que modernizar el catálogo de derechos para agregar algunos que hoy no están recogidos, como el derecho de réplica o rectificación, a la propia imagen, al honor, a la intimidad personal y familiar, a la renta básica, al agua y a la alimentación, así como a la presunción de inocencia y a las acciones afirmativas.[5]

[3] Varias de estas preguntas han sido analizadas en Jaime Cárdenas, "El procedimiento para la revisión integral de la Constitución de 1917", en *Cuestiones constitucionales*, núm. 12, México, enero-junio de 2005, pp. 73 y siguientes. La mejor argumentación que conozco en contra de la expedición de un nuevo texto constitucional es la que se ofrece en Jorge Carpizo, *Concepto de democracia y forma de gobierno en América Latina*, UNAM, México, 2007, pp. 130 y siguientes.

[4] Argumentos adicionales al respecto pueden encontrarse en Miguel Carbonell, *Igualdad y libertad. Propuestas de renovación constitucional*, UNAM-CNDH, México, 2007.

[5] Aunque no están previstos expresamente en nuestra Constitución, me he permitido analizar

Respecto a los derechos que ya existen, habría que proceder a mejorar algunos aspectos sumamente deficientes. Por ejemplo, todo el capítulo de los derechos de las personas sujetas a un proceso penal, de las víctimas de los delitos y de las personas sentenciadas a penas privativas de la libertad merece una revisión. El propósito de tal revisión debería ser incorporar un modelo acusatorio de proceso penal en el cual predomine el principio de oralidad, se respete la presunción de inocencia, se inhiba o prohíba tajantemente el uso de pruebas obtenidas por medios ilícitos, se exija al legislador penal que respete los principios de taxatividad, proporcionalidad y lesividad, se permitan salidas alternativas al proceso penal, se aseguren condiciones de dignidad para las personas sentenciadas dentro de los espacios de las cárceles y se premie, no la integración de un expediente, sino la búsqueda efectiva de la verdad material.[6]

Habrá que moderar el uso actualmente excesivo de la prisión preventiva. Se estima que en México existen aproximadamente –la cifra varía día con día– unas 210 mil personas privadas de su libertad.[7] De ellas, el 40 por ciento se encuentra en régimen de prisión preventiva, es decir, no existe la sentencia de un juez que las haya declarado responsables de la comisión de una conducta delictiva; sin embargo están tras las rejas, cumpliendo una especie de condena anticipada por un hecho que legalmente no ha sido todavía acreditado.[8]

Esta situación es contraria a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana, por lo que debe ser modificada de inmediato. Para ello, es necesario cambiar la figura de los delitos graves, a partir de la cual una persona acusada por uno de esos delitos no tiene derecho a la libertad caucional. Es decir, es necesario modificar el artículo 20, inciso A, fracción I constitucional. Ahora bien, en virtud de que la Constitución no define qué debe considerarse como delito grave, los legisladores ordinarios, tanto federales como locales, ha inflado el catálogo de delitos graves hasta tal punto que actualmente la regla es que casi todo sea grave y no exista derecho a la libertad caucional; la excepción, por otra

estos derechos en Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, 2ª edición, México, Porrúa-UNAM-CNDH, 2006.

[6] Miguel Carbonell y Enrique Ochoa Reza, "Juicios orales y debido proceso legal: una propuesta de reforma", en *Iter criminis*, tercera época, núm. 11, México, mayo-junio de 2007, pp. 39-49.

[7] El mantenimiento de los poco más de 450 establecimientos penitenciarios que existen en México le cuesta a los contribuyentes más de 12 mil millones de pesos anuales, casi 30 millones de pesos diarios. Ver al respecto: Guillermo Zepeda Lecuona, "El uso excesivo e irracional de la prisión preventiva en México", en Olga Islas y Sergio García Ramírez (coords.), *Panorama internacional sobre justicia penal. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, UNAM, México, 2007, p. 233.

[8] Guillermo Zepeda Lecuona, *op. cit.*, p. 231.

parte, es que se trate de delitos no graves, al revés de como debería ser, de acuerdo con la Convención Americana. Como puede verse, se trata de un cambio de fondo respecto al paradigma procesal penal vigente en México.

También dentro del capítulo de derechos sería importante precisar dos cuestiones de orden general: a) los tratados internacionales en materia de derechos humanos deben tener rango constitucional –es decir, estar jerárquicamente por encima de todo el derecho local–, y deben ser de aplicación preferente siempre que extiendan el ámbito protector o tutelador de los derechos, y b) las causas y consecuencias de la suspensión de derechos y garantías, previstas en la actualidad por el artículo 29 de la Constitución, deben ser precisadas, a fin de que se ajusten a las exigencia del derecho internacional de los derechos humanos. Sería muy grave que se intentara aplicar el artículo 29 constitucional con la redacción que tiene actualmente, pues permite un ámbito muy amplio de discrecionalidad por parte del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.[9]

Reformas a la división de poderes

A diferencia de lo que sucede con el capítulo relativo a los derechos fundamentales, en materia del régimen constitucionalmente previsto de división de poderes hay cientos –quizá miles– de iniciativas y propuestas. No tiene caso volver sobre las más conocidas, por lo que me limitaré a recordar algunas que son especialmente urgentes, o que pueden tener efectos importantes de sistematización constitucional.

a) Poder Ejecutivo

Habría que comenzar revisando la gran definición del régimen político mexicano: el presidencialismo. La mejor alternativa es caminar poco o poco, pero de manera decidida, hacia un sistema de corte parlamentario. Se pueden dar los primeros pasos a través de modificaciones puntuales que permitan la ratificación parlamentaria del gabinete y el sistema de doble candidatura

[9] Con un contexto internacional dominado en parte por la lucha contra el terrorismo, las medidas excepcionales dentro del Estado constitucional deben estar sujetas a fuertes controles. La problemática ha sido discutida con amplitud en otros países y, aunque México afortunadamente no ha sufrido atentados tan severos como los que se han padecido en otras latitudes, no puede descartarse que algún día tengamos que considerar con seriedad el tipo de reacción que el Estado mexicano debe ofrecer frente a la violencia terrorista. Sobre el tema, puede verse Michael Ignatieff, *El mal menor*, Taurus, Madrid, 2005; Richard Posner, *Not a Suicide Pact. The Constitution in a Time of National Emergency*, Oxford University Press, Nueva York, 2006; Bruce Ackerman, *Before the Next Attack. Preserving Civil Liberties in an Age of Terrorism*, Yale University Press, New Haven, 2006 y Mark Tushnet (ed.), *The Constitution in Wartime. Beyond Alarmism and Complacency*, Duke University Press, Durham, 2005, entre otros.

para los aspirantes a la presidencia de la república, de modo que figuren a la vez como cabezas de lista de su partido para el Senado y queden como líderes de la oposición en caso de que no obtengan la presidencia.

Dentro del mismo ámbito sería importante darle autonomía constitucional al Ministerio Público, tanto en el nivel federal como local. La autonomía de los órganos de procuración de justicia es necesaria, y puede ser muy positiva dentro de cualquier proceso de reingeniería del Estado mexicano. Sergio García Ramírez ha escrito sobre el tema que

> ha llegado el tiempo de que el Ministerio Público se asuma como órgano autónomo del Estado mexicano... En mi opinión, debiera cumplirse de una vez la independencia de la institución, porque existe la necesidad y la posibilidad de hacerlo: un órgano autónomo recorrería con vientos más favorables su misión en el Estado moderno, que es el Estado de hoy. Vale la pena intentarlo. No sería aventura, sino culminación de un ascenso, favorecido por las nuevas circunstancias.[10]

Por su parte, Fix Zamudio explica esta idea con las siguientes palabras:

> Es preciso lograr que el Ministerio Público no dependa jerárquica y discrecionalmente del Poder Ejecutivo, tanto en el ámbito federal como de las entidades federativas, y en esta dirección basta pasar revista a los cambios recientes que se observan en varios ordenamientos latinoamericanos, en los cuales o bien se adscribe el Ministerio Público al Poder Judicial, o bien se le otorga autonomía respecto del Ejecutivo con el objeto de conferirle una mayor independencia.[11]

La autonomía del Ministerio Público es necesaria para permitir la eficaz persecución de delitos cometidos desde el poder público. Si se combina la dependencia jerárquica del Ministerio Público con el monopolio de la acción penal en su favor, se tiene casi el peor de los escenarios posibles para combatir la corrupción, y se incentivan fenómenos de protección de la clase político-partidista en el poder respecto de actos delictivos cometidos por funcionarios públicos o por militantes de la propia fuerza política. Como señala Perfecto Andrés,

[10] Héctor Fix Zamudio, *Función constitucional del Ministerio Público*, UNAM, México, 2002, p. 14.
[11] *Ibid.*, p. 171.

> repensar seriamente el proceso penal, en particular la posición institucional de los sujetos encargados de gestionarlo y, más todavía, la del responsable del ejercicio de la acción pública, exige dotar a unos y otros de un estatuto que les haga realmente capaces de actuar con independencia y eficacia, desde la legalidad, sobre las manifestaciones delincuenciales que se produzcan en el interior del propio Estado.[12]

Según el mismo autor, como pone en evidencia el caso italiano en los procesos iniciados en el movimiento que fue conocido como *Mani Pulite*, "sólo desde la independencia ha resultado posible hacer frente –en la limitada medida que cabe hacerlo, no nos engañemos– a la brutal evidencia de una clase política y un Estado masivamente delincuentes".[13]

Junto a la autonomía del Ministerio Público habría que considerar también la necesidad de romper con el monopolio de la acción penal que en la actualidad tiene este órgano. La idea sería abrir la posibilidad para que los particulares, cumpliendo ciertos requisitos legales, pudieran acudir directamente ante un juez para solicitar la apertura de un proceso penal. De esa forma se eliminaría el enorme poder con que hoy cuenta el Ministerio Público en forma casi monopólica para solicitar la apertura de un proceso penal. Dicho cuasimonopolio ha generado graves perjuicios a la sociedad mexicana, ha permitido altos grados de impunidad y ha favorecido de modo abierto la corrupción, por lo que debe ser eliminado lo antes posible.

b) Poder Legislativo

Respecto al Poder Legislativo es mucho lo que debe revisarse, y casi todo ha sido profusamente estudiado por los especialistas, por lo que una simple enunciación será suficiente: reelección legislativa inmediata, ampliación de los periodos ordinarios de sesiones, mejoramiento de las facultades de las comisiones de investigación, facultad para comparecencias del presidente de la república (o del jefe de gabinete, si se crea la figura), previsión de las iniciativas legislativas de urgencia, modificación del formato del informe y precisión sobre los alcances del veto presidencial dentro del procedimiento legislativo, entre otros.

Las ideas generales que deben guiar la reforma del Poder Legislativo son dos: la conservación del pluralismo y la eficacia de las facultades de

[12] Perfecto Andrés, "Por un ministerio público dentro de la legalidad", en *Nueva Doctrina Penal*, Madrid, núm. 1998/A, 1998, p. 439.
[13] *Ibid.*, p. 463.

los legisladores. Lo primero se logra dándole a todos los partidos con representación parlamentaria la posibilidad de hacerse oír y de participar de forma algo más que testimonial en los órganos de gobierno de la legislatura. Lo segundo requiere de modificaciones constitucionales y legales que hagan del Poder Legislativo un contrapeso efectivo del Poder Ejecutivo, pero creando simultáneamente esquemas de rendición de cuentas hacia el interior de las cámaras del Congreso.

c) Poder Judicial

También en materia del Poder Judicial se requieren profundas modificaciones. Unas tienen que ver con los procedimientos a través de los cuales se desarrollan los juicios (por ejemplo, los juicios penales, sobre los que ya se ha hecho un comentario) y otras se refieren más bien a su estructura orgánica, tanto en las entidades federativas como en el nivel federal.

La propuesta quizá más interesante e innovadora en este punto es la que considera la creación de un tribunal constitucional. Los tribunales constitucionales han jugado en otros países un papel esencial en la consolidación democrática (ejemplo de ello son las experiencias de Sudáfrica, Colombia, India, Canadá, España y, en forma un tanto diferente desde el punto de vista institucional, Estados Unidos). Una propuesta alternativa interesante, si se decide que la Suprema Corte ya tiene el carácter de tribunal constitucional, es la creación de un tribunal que se ubique entre la Corte y los tribunales colegiados de circuito, cuyas competencias principales sean las de resolver las contradicciones de jurisprudencia y los conflictos competenciales entre órganos inferiores.[14]

De la misma forma, habría que ponderar la necesidad de que los órganos jurisdiccionales que actualmente tienen autonomía constitucional –el caso de los tribunales agrarios por virtud del mandato del artículo 27 fracción XIX de la Constitución–, o que operan en la órbita del Poder Ejecutivo –tribunales contencioso-administrativos y las juntas y tribunales de conciliación y arbitraje–, se incorporen formalmente al Poder Judicial, como desde hace tiempo ha señalado un sector importante de la doctrina y como han prometido algunos partidos políticos en sus plataformas de campaña. No hay justificación alguna para que el Poder Ejecutivo tenga sus propios tribunales. Todos los órganos que ejercen funciones jurisdic-

[14] Jorge Carpizo propone que a este órgano se le denomine "Tribunal Superior Colegiado de la Federación, Corte de Casación o Tribunal Superior de Justicia de la Federación". Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 137.

cionales deben estar formal y materialmente dentro del Poder Judicial, de manera que sus integrantes tengan el mismo estatuto profesional que los miembros de la judicatura.

Pero quizá el mayor reto en materia de impartición de justicia en México sea permitir el acceso a la justicia para todos los habitantes en un plano de igualdad. En un país como México, con elevados niveles de pobreza y desigualdad en el ingreso, hacen falta mecanismos que permitan a la población de menores recursos tener acceso en condiciones equitativas a los tribunales. La falta de acceso a la justicia contribuye a generar una "*discriminación jurídica*", que se suma a las múltiples discriminaciones que padecen las personas simplemente por ser pobres, mujeres, indígenas, campesinos, migrantes, sufrir alguna discapacidad o vivir en el medio rural. Como indica Boaventura de Sousa,

> Estudios revelan que la distancia de los ciudadanos en relación con la administración de justicia es tanto mayor mientras más bajo es el estrato social al que pertenecen, y que esa distancia tiene como causas próximas no sólo factores económicos, sino también factores sociales y culturales, aunque unos y otros puedan estar más o menos remotamente relacionados con las desigualdades económicas. En primer lugar, los ciudadanos de menores recursos tienden a conocer muy poco sus derechos y, en consecuencia, a tener más dificultades para reconocer un problema que los afecta como un problema jurídico. Pueden ignorar los derechos en juego o ignorar las posibilidades de arreglo jurídico... Los datos muestran que los individuos de las clases bajas dudan mucho más que los otros para recurrir a los tribunales, incluso cuando reconocen que están frente a un problema legal.[15]

A modo de conclusión

Evidentemente, la ruta para la transformación del Estado mexicano es todavía muy larga. Los temas que se han esbozado apenas en los párrafos anteriores deberían dar lugar a una detenida reflexión, y cada uno de ellos ameritaría el tratamiento pormenorizado de nuestra clase política. Pero

[15] Boaventura Sousa Santos, *De la mano de Alicia. Lo social y lo político en la postmodernidad*, Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1998, pp. 204-205.

ninguno de ellos agota el enorme campo de posibilidades que nos demanda la nueva realidad política y social de México. A lo que se ha dicho podríamos sumar varias docenas de temas y subtemas. Por ejemplo, no hemos mencionado el amplio universo de las reformas electorales, o el no menos complejo del federalismo y el modelo adecuado para la distribución territorial del poder. De ahí la importancia de tomar en serio el tema de la reforma del Estado, y de hacerlo con cierta premura, de forma que los cambios que la sociedad mexicana vive vayan acompañados por una institucionalidad constitucional que les permita desarrollarse plenamente. De eso depende la consolidación de la democracia mexicana.

En todo caso, conviene reflexionar en la acertada advertencia de Jorge Carpizo cuando nos indica que

> modificar una Constitución es asunto muy delicado. Es cambiar la ingeniería constitucional para reforzar la estructura; no para debilitar las columnas que sostienen el edificio. Es realmente una labor de relojería constitucional. La maquinaria debe marchar adecuadamente para señalar la hora con precisión. La relojería constitucional debe ser tal que los mecanismos del poder aseguren la marcha del Gobierno para garantizar la vigencia de los derechos humanos en todas sus dimensiones.[16]

[16] Jorge Carpizo, *op. cit.*, p. 132.

BIENES PÚBLICOS GLOBALES Y DEMOCRACIA

¿DE UNA GOBERNANZA GLOBAL DISTORSIONADA A UNA GENUINA?

La contribución europea

Antonhy McGrew*

La globalización –simplemente la creciente intensidad, extensión e impacto cada vez más profundo de la interconexión mundial– plantea de nuevo la clásica pregunta de la vida política: ¿quién gobierna, con qué medios, a favor de quiénes y con qué propósito? En una era de compleja interdependencia, los Estados no pueden aislar a sus ciudadanos de las consecuencias de eventos distantes, al tiempo que la prosperidad nacional y la seguridad humana requieren cada vez más una acción multilateral concertada. Digo lo anterior no para argumentar que las fuerzas de globalización eclipsan a los Estados, sino para reconocer que las condiciones necesarias para un efectivo y democrático Gobierno nacional están sufriendo una profunda transformación. Una expresión singular de esta transformación se evidencia en el importante cambio del multilateralismo clásico durante la posguerra –el sistema Bretton Woods– a un sistema más complejo de gobernanza global de estratos múltiples, en el que los Gobiernos nacionales delegan o comparten sus capacidades con agencias locales, regionales, transnacionales y globales públicas y privadas.

Más que un "mundo en fuga", el proyecto de globalización ha sido tanto un producto de dirección, regulación y discusión política como una lógica expansiva del capitalismo corporativo. Que la intervención política pueda domesticar la globalización en el siglo XXI, de manera que mejore la justicia social y la seguridad humana, dependerá sobre todo de los valores dominantes, la coherencia estratégica y las capacidades regulatorias del cada vez mejor desarrollado sistema de gobernanza global de estratos múltiples. Sin embargo, un defecto fatal se ubica en el corazón de este sistema: su falta de credenciales democráticas. En la mayor parte, sigue siendo poco

* Profesor investigador de la Escuela de Ciencias Sociales en la Universidad de South Hampton. Especialista en temas de globalización y política económica.

representativo de la comunidad mundial y está marcado por profundas desigualdades de poder, influencia, acceso y recursos: se trata de un sistema que tal vez se describe mejor como gobernanza global distorsionada.[1] Así, parece ser necesario un sistema de gobernanza más democrático y responsable, asegurándose de que sea representativo, así como interlocutor y responsable, de los Estados y los pobladores del mundo, como condición para la realización de una mayor justicia social global.

Este ensayo examina las funciones, arquitectura y modalidades vigentes de la gobernanza global. Explora las tendencias y desarrollos que definen el surgimiento del cambio estructural del gobierno hacia un sistema de gobernanza global de estratos múltiples. A partir de este análisis, repasa algunos de los principales defectos del sistema, con atención particular en los temas de coherencia, legitimidad y efectividad, lo que establece el contexto para un examen crítico de la necesidad, conveniencia y factibilidad de construir formas de gobernanza más inclusivas, solidarias y responsables más allá del Estado: un sistema genuino de gobernanza global. Finalmente, la conclusión refleja la contribución europea para llevar a cabo el proyecto de una genuina gobernanza global. La discusión inicia cuestionando cómo la globalización ha transformado las condiciones para las acciones estatales efectivas y la democracia nacional.

Globalización: poder estatal, gobernanza y democracia

La globalización describe el proceso por el cual los desarrollos en una región pasan rápidamente a tener consecuencias importantes para la seguridad y el bienestar de diversas comunidades en regiones distantes del mundo. Se define por la ampliación del alcance, la profundización del efecto y la aceleración de los flujos y redes regionales de interacción dentro de todos los dominios de la actividad social, desde los económicos hasta los ecológicos, desde los culturales hasta los criminales. Tal como lo expresó de manera sucinta Alan Greenspan en la cima de la crisis asiática, "no puede haber 'islas de prosperidad' en un océano de inestabilidad económica". La capacidad de interconexión sistémica crea poderosas fuerzas tanto de convergencia como

[1] El concepto de gobernanza global distorsionada proviene del trabajo de Nordlinger sobre pluralismo estadounidense –la competencia entre intereses organizados–, donde describe al Estado norteamericano como distorsionado por su inclinación hacia los poderosos intereses organizados y el mundo empresarial. Ver Eric Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Harvard University Press, Cambridge, 1981.

de divergencia: ambas definen los límites efectivos de la acción del Estado, mientras crean nuevas oportunidades y posibilidades. Por definición, algunos Estados, dependiendo de su ubicación en la jerarquía de poder global, están más limitados que otros, y algunos cuentan con mayor capacidad que otros para explotar sus nuevas oportunidades.

La globalización presenta muy importantes efectos distributivos: da como resultado evidentes ganadores y perdedores, no sólo entre países, sino también dentro y a lo largo de ellos. Altamente desigual en su cobertura e impacto, la globalización divide al mismo tiempo que integra. En consecuencia, "parece que los fuertes se hacen más fuertes y los débiles más débiles" a medida que los beneficios de la globalización se acumulan en una minoría del mundo, mientras la pobreza y la exclusión social continúan en aumento.[2] Para la cosmocracia, la globalización implica un mundo encogido –viajes en avión, televisión global, Internet–, pero para la mayor parte de la humanidad se asocia con un profundo sentido de pérdida de poder a medida que su destino queda sellado por decisiones e inacción, o por un mero teclazo en salas de negociaciones, cancillerías, comités y oficinas burocráticas a miles de kilómetros de distancia. La crisis asiática demostró que las sedes clave del poder, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, están literalmente al otro lado del océano de las comunidades cuyo destino moldean. No sorprende, entonces, que mucha gente perciba que la globalización fomenta un sentido de inseguridad, de que el poder está en otro lado y es intocable.

Bajo esta inseguridad hay un cambio estructural en la organización y el ejercicio de los poderes político y económico. En un mundo globalizado, el poder ya no se organiza ni ejerce de manera exclusiva en una escala local, nacional o internacional, sino cada vez adquiere una mayor dimensión trasnacional, regional o incluso global. Lejos de que los Estados sean "discretos contenedores de poder", estos tradicionales "vehículos de autogobierno… se ven cada vez más incapaces de hacer que los juicios y valores de sus ciudadanos influyan en las fuerzas económicas que gobiernan sus destinos".[3] La clásica correspondencia entre Estado, poder y territorio se quebró, aunque de ninguna manera se ha extinguido. De hecho, las condiciones para la acción estatal se están transformando con consecuencias significativas para la naturaleza del gobierno democrático.

---

[2] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Reporte de desarrollo humano* 1997, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 2.

[3] M. Sandel, *Democracy's Discontent,* Harvard University Press, Cambridge, 1996, p. 339.

Hay una cantidad de aspectos distintivos, si bien interrelacionados, de esta transformación. La globalización ha aumentado la necesidad de la cooperación multilateral y la provisión de bienes públicos globales, desde la estabilidad financiera y el establecimiento de estándares, hasta la protección del ambiente. Las últimas tres décadas han atestiguado tanto la intensificación de la cooperación multilateral –lo mismo a nivel regional que global–, como la proliferación de regímenes internacionales formales e informales: desde el régimen de control de tecnología de misiles hasta el de lavado de dinero. Hoy existen más de 290 organizaciones globales formales intergubernamentales, más de veinte asociaciones regionales y una plétora de regímenes internacionales. En el proceso, las estructuras burocráticas y la conducta de los Gobiernos nacionales se han internacionalizado con importantes consecuencias para la soberanía nacional, la coherencia de la política y la responsabilidad de las democracias.

En consecuencia, hay fuertes razones para suponer que la globalización plantea un enorme reto a la institución del Estado soberano. Aunque nominalmente los Estados mantienen el derecho legal del "dominio efectivo sobre lo que ocurre dentro de sus territorios", esto se ve en riesgo, a distintos niveles, debido a la creciente jurisdicción de las instituciones de gobernanza internacional y a las restricciones, así como a las obligaciones derivadas de la ley internacional.[4] Hoy los Estados respaldan su soberanía menos en forma de un reclamo legal del poder supremo y más como un argumento de negociación en el contexto de los sistemas multilaterales de generación de reglas.[5] La soberanía se pacta, comparte y divide en las agencias del poder público a distintos niveles. La concepción moderna de ésta, como una forma de poder público indivisible y territorialmente exclusivo, está siendo remplazada por un nuevo régimen, en el cual se entiende como el ejercicio compartido del poder y la autoridad públicos. Para muchos Estados en desarrollo, sus límites han sido evidentes desde hace décadas. Entre los Estados opulentos, incluso donde la soberanía aparenta estar intacta, los Gobiernos ya no retienen –si es que alguna vez lo hicieron– el control sobre lo que transpira dentro de sus propias fronteras territoriales. El sida, las ideas, la contaminación y la criminalidad, entre otros factores, tienen poco respeto por las fronteras nacionales. Además, aunque existen importantes diferencias entre la vulnerabilidad de los Estados ante las fuerzas del mercado y la movilidad del capital, estas

[4] R. Keohane, "Hobbes Dilemma and Institutional Change in World Politics: Sovereignty", en *Whose World Order?*, Westview Press, Boulder, 1995, pp. 165-186.
[5] *Ibid.*

fuerzas por lo general definen los límites de efectivas estrategias económicas y de desarrollo para una nación. Tal como lo demuestra la experiencia de los países europeos, esto no significa el final del bienestar, pero sí indica que en una economía global competitiva no hay restricciones efectivas para las políticas intervencionistas y redistribucionistas. La globalización, entonces, pone en riesgo la capacidad para autogobernarse, o sea, la autonomía estatal.

Al poner en riesgo el principio de autogobernanza, la globalización golpea la esencia de la democracia. Un Gobierno democrático asume de manera directa "una correspondencia entre Estado, territorio, nacionalidad, soberanía, democracia y legitimidad".[6] Sin embargo, hay una creciente asimetría entre la escala global y transnacional de la vida social contemporánea y la organización territorial de la responsabilidad democrática. Las extensas protestas contra la globalización, y los movimientos sociales que se oponen a sus imperativos, articulan una contradicción entre las estructuras del poder cada vez más internacionalizadas y los procesos de participación, representación, responsabilidad y legitimidad, enraizados en los aparatos institucionalizados de los Estados. Más aún, en un mundo en el que el calentamiento global conecta el destino de largo plazo de muchas islas del Pacífico con las acciones de decenas de millones de automovilistas a lo largo del mundo, el modelo estatista ortodoxo de responsabilidad democrática parece algo anticuado: supone un mundo de comunidades territorialmente divididas, en las que los ciudadanos exigen de modo directo cuentas a sus Gobiernos. Sin embargo, la globalización, rompe esta límpida correspondencia teórica, dado que el ejercicio del poder tiene fugas en toda su frontera territorial, y con frecuencia yace más allá del alcance democrático de las comunidades afectadas. En una economía de mercado global, las decisiones que impactan la prosperidad y el bienestar de las comunidades de una región a veces se toman en distantes salas de juntas corporativas, sin tomar en cuenta a las autoridades locales, al tiempo que casi a diario las acciones nominalmente "nacionales" de los Gobiernos salpican fuera de las fronteras con serias consecuencias para las comunidades más allá de su propia jurisdicción territorial. En este mundo real de "imbricadas comunidades de destino",[7] la arquitectura tradicional de la responsabilidad democrática "y la organización de la vida social y económica moderna están reñidas a muerte".[8]

---

[6] W. E. Connolly, "Democracy and Territoriality", en *Millennium*, vol. 20, núm. 3, 1991, p. 463-484.

[7] D. Held, *Democracy and Global Order*, Polity Press, Cambridge, 1995.

[8] M. Sandel, *op. cit*, p. 202.

La creciente desigualdad global también exacerba los roces entre la democracia y la globalización. Los efectos distributivos de la globalización crean nuevas divisiones y zanjas políticas que corroen la solidaridad social y aumentan la desilusión popular hacia la democracia. Las cada vez mayores desigualdades dentro y a lo largo de los Estados también minan las condiciones para el desarrollo de una genuina democracia. Más aún, a medida que el poder económico se concentra y proliferan los imperativos de las fuerzas de mercado globales, se va debilitando el alcance de la participación pública en la democracia. Del mismo modo, la creciente autoridad de las instituciones globales y regionales, combinada con la complejidad política y técnica de casi toda la toma internacional de decisiones públicas, enmascara la ubicación del poder y vuelve difusa la responsabilidad política. En estas condiciones, la democracia territorial comienza a derrumbarse, ya que "requiere que las comunidades políticas que controlan sus destinos, y los ciudadanos que se identifican con esas comunidades, piensen y actúen con una visión hacia el bien común".[9]

Sin embargo, este derrumbe de la democracia territorial ha inspirado nuevas solidaridades y energías democráticas. Desde el Movimiento de Desarrollo Mundial hasta el Congreso Musulmán Mundial, el Congreso Internacional Anual de Navidad, o los Juegos Mundiales de Policía y Bomberos; desde la Conferencia Mundial de la Mujer o la campaña para el Jubileo 2000, hasta el Comité Internacional de Estándares de Contabilidad o la Asociación Internacional de Ciencias Políticas, cada vez más la gente se organiza y moviliza a lo largo de territorios y continentes en busca de intereses, creencias, causas o propósitos profesionales particulares o universales. Al promover las causas particulares, desde los derechos humanos hasta el comercio justo, las redes de activistas buscan exigir cuentas a los Gobiernos y a las agencias internacionales mientras una plétora de ONG –cuya cantidad ha crecido espectacularmente de 6 mil 222 en 1976 a 40 mil 306 en 1997– se involucra en casi todo sector de la formulación e implementación de políticas internacionales.[10] Esta explosión de "diplomacia ciudadana" constituye una rudimentaria sociedad civil transnacional; o sea, un escenario político en el que los ciudadanos y los intereses privados colaboran más allá de las fronteras para alcanzar sus objetivos mutuos, o para que los Gobiernos e instituciones formales de gobernanza global les

[9] *Ibid.*

[10] M. K. Cuismano, M. Hensman, *et al.*, "Private-Sector Transovereign Actors" en *Beyond Sovereignty*, St. Martin's Press, Nueva York, 2000, p. 258.

rindan cuentas de sus actividades. Sin embargo, no todos los miembros de la sociedad civil internacional son civiles o representativos; algunos buscan ulteriores causas reaccionarias, mientras que la mayoría carece de responsabilidad efectiva. También existen desigualdades considerables entre los miembros de la sociedad civil transnacional en términos de recursos, influencia y acceso a los centros clave de la toma de decisiones. Aunque fue un desarrollo del norte, el mayor crecimiento de las ONG se da en el sur.[11] Tampoco se organizan y movilizan todos los intereses; de modo que, por ejemplo, muchos de los miembros más pobres y vulnerables de la comunidad mundial no tienen voz efectiva. A este respecto, la sociedad civil trasnacional no representa a los habitantes del mundo, y sus esfuerzos mantienen una relación ambigua con las formas territoriales establecidas.

Gobernar se ha vuelto un proceso más complejo y volátil bajo las condiciones de la cada vez más intensa globalización. No es de extrañar que algunos políticos y funcionarios romanticen la era dorada del "liberalismo incrustado", el fuerte Estado de bienestar y la predictibilidad del régimen Bretton Woods. Reforzados por la dinámica de la globalización, una combinación de factores –incluyendo la reconfiguración del poder público y privado, las capacidades y roles alterados del Estado y las complejidades de gobernar a las sociedades modernas– han contribuido a un cambio paradigmático del Gobierno a la gobernanza. Alcanzar las ambicionadas metas políticas, desarrollar programas políticos esenciales y resolver las crisis nacionales requiere cada vez más que el Estado negocie con diversas agencias, tanto públicas como privadas, dentro y más allá de la nación.[12] La gobernanza, como concepto analítico, se refiere a este proceso de coordinación social con un propósito público, un proceso en el que el Estado tiene un papel estratégico, pero no necesariamente principal.[13] Como proyecto político, representa una respuesta política a las condiciones transformadas de la acción estatal.

La globalización no anuncia el final del Estado –ni el fin de la política–, pero sí transforma las condiciones de la acción estatal y gobernanza democrática. En muchos aspectos, fomenta un Estado más activista, pues,

[11] J. Boli, A. Loya *et al.,* "National Participation in World-Polity Organizations", en J. Boli y G. M. Thomas (eds.), *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations Since 1875*, Stanford University Press, Stanford, 1999.
[12] J. Pierre y B. G. Peters, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
[13] Debe distinguirse conceptualmente de Gobierno, pues éste implica un orden político jerárquico, de poder y control centrado en el Estado. Por supuesto, dichas distinciones no son absolutas, sino relativas a países y tradiciones particulares de la autoridad gubernamental.

en un mundo más interdependiente, para alcanzar los objetivos nacionales los Gobiernos deben involucrarse en una amplia cooperación y colaboración multinacional. Por supuesto, los Estados difieren enormemente en qué tanto se han adaptado a estas nuevas condiciones y en su capacidad para manejar los cambios de cada día. No obstante, incluso para las naciones más poderosas, el cambio de Gobierno a gobernanza se manifiesta de diversas maneras. El Estado de autoridad y control del siglo XX está siendo desplazado por uno distinto, que reconstituye sus poderes en la intersección de sistemas globales, regionales, transnacionales y locales de mando y poder. Sin embargo, lo que le falta a esta historia es su corolario: cómo la globalización transforma "el sistema multilateral de posguerra… haciendo que su diseño sea cada vez más anticuado".[14]

Del multilateralismo a la gobernanza global de estratos múltiples

Así como la globalización ha contribuido a la transformación del Estado, también está engendrando cambios en las formas establecidas de la gobernanza internacional. Con el fin de la Guerra Fría, el manejo geopolítico de los asuntos internacionales se ha vuelto menos plausible y legítimo como estructura gubernativa para fortalecer el orden mundial. En un mundo altamente interconectado de diversas naciones-estado, en el que los actores no estatales también poseen un enorme poder, las formas jerárquicas para manejar los asuntos globales han perdido su eficacia, sobre todo dada la ausencia de amenazas externas unificadoras. Como consecuencia, hay evidencia de un movimiento del multilateralismo del orden de la posguerra hacia la arquitectura más compleja de la gobernanza global de estratos múltiples. Este cambio no se encuentra totalmente articulado o seguro, ni el mundo está atestiguando el final de la geopolítica. Éste es un periodo de transición donde el viejo y el nuevo orden existen en una tensión dinámica.

La gobernanza global de estratos múltiples se refiere a un sistema en evolución de coordinación política formal e informal –a través de múltiples niveles, desde locales hasta globales– entre autoridades públicas y agencias privadas, diseñado para alcanzar propósitos comunes o para resolver problemas colectivos mediante el desarrollo e implementación de normas,

[14] Secretario general de la ONU, *Renewing the United Nations*, ONU, 2000, p. 11.

reglas, programas y políticas globales o transnacionales. En pocas palabras, es "la suma de los modos" en que se le da dirección a un mundo encogido.[15] Como tal, trasciende la forma clásica de la posguerra del multilateralismo, aunque está lejos de ser un "sistema global unificado sostenido por la imposición de leyes globales".[16] De hecho, difiere en gran medida de la noción de un Gobierno mundial, que presupone la idea de una autoridad pública global central que legisle sobre los asuntos en común de la humanidad.

En aspectos clave, la globalización ha desbordado los márgenes políticos del viejo multilateralismo que la fomentó. Entre otros factores, el complejo tejido de los asuntos nacionales y globales, las consecuencias distributivas de los mercados globales, el surgimiento de nuevos poderes económicos y centros de poder regional, el crecimiento de los protagonistas corporativos, la revolución de las comunicaciones, la creciente discusión política sobre la globalización y la proliferación de la democracia, presentan un reto al exclusivo "club del modelo de la cooperación multilateral".[17] Por supuesto, estos clubes exclusivos –como el G7[18] y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico– permanecen intactos y realizan importantes funciones, pero están insertos en un sistema más amplio de gobernanza global de estratos múltiples.

Apoyándose en las instituciones y estructuras de cooperación establecidas tras la Segunda Guerra Mundial, la infraestructura de gobernanza global evoluciona hacia un sistema complejo y de estratos múltiples. Varias observaciones pueden hacerse acerca de la arquitectura institucional del sistema. En primer lugar, es de estratos múltiples en el sentido de que está constituida por y mediante el entretejido estructural de cinco infraestructuras (o estratos) de gobernanza: el supraestado, como el sistema de la ONU; el regional, por ejemplo, la Unión Europea, el Mercosur y el Centro de Documentación e Investigación para el Sudeste de África; el transnacional, presente en la sociedad civil y las redes empresariales; y el subestado, como las asociaciones comunitarias y los cabildos.[19] Emparedado entre estos estratos está el Gobierno nacional. En segundo lugar, con frecuencia se le llama poliárquico

[15] Comisión de Gobernanza Global, *Our Global Neighborhood*, Oxford University Press, Oxford, 1995, p. 2.
[16] V. Cable, *Globalization and Global Governance*, Royal Institute of International Affairs, Londres, 1999, p. 54.
[17] R. Keohane y J. Nye, "Introduction", en J. Nye y J. Donahue, *Governance in a Globalizing World*, Brookings Institution, Washington, 2000, p. 26.
[18] Grupo que reúne a los ministros de Finanzas de los siete países más industrializados: Francia, Alemania, Italia, Japón, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá.
[19] J. A. Scholte, *Globalization: A Critical Introduction*, MacMillan, Londres, 2000.

o pluralista, ya que no hay un solo núcleo de autoridad. Esto no implica igualdad del poder entre los participantes, sólo evidencia que la autoridad política se ha fragmentado. En tercer lugar, tiene una geometría variable en la medida en que su importancia relativa y la capacidad regulatoria de estas infraestructuras varían de modo considerable a lo largo del mundo y de asunto en asunto. En cuarto lugar, el sistema es estructuralmente complejo, al estar compuesto de diversas agencias y redes con jurisdicciones imbricadas (funcional y espacialmente), además de sus diferentes recursos y capacidades para ejercer el poder. En quinto lugar, esta complejidad dificulta la coherencia de la política, pues ésta requiere la coordinación de los esfuerzos, tanto horizontalmente entre los dominios funcionales, como verticalmente entre los diferentes estratos de gobernanza. En sexto lugar, lejos de que los Gobiernos nacionales sean desplazados en este sistema, se vuelven cada vez más cruciales como sitios estratégicos para fusionar estas diversas estructuras de gobernanza, y para legitimar las regulaciones globales.

Una característica esencial de este sistema es su redefinición de las fronteras entre la autoridad pública y el poder privado. En pocas palabras, ha habido una importante privatización de ciertos aspectos de la gobernanza global, desde los estándares técnicos hasta el gasto a través de ONG para asistencia humanitaria y ayuda oficial. El Comité de Estándares de Contabilidad Internacionales establece reglas contables a nivel global, mientras que las principales agencias de evaluación emiten juicios decisivos sobre el estatus crediticio de Gobiernos y autoridades públicas en el mundo. Mucha de esta gobernanza privatizada se da a la sombra de autoridades públicas globales, pero hasta el punto en que estos intereses corporativos y privados han capturado las agendas de dichos cuerpos, como la Organización Mundial del Comercio, la Organización Internacional de las Comisiones de las Seguridades y otros; aquí se fusiona el poder público con el privado. La actual notoriedad de la sociedad pública y privada, como el Fondo Global contra el Sida y el Compact Global de la ONU,[20] articulan la creciente influencia de los intereses privados en la formulación, así como en la implantación, de políticas globales. Además, la prioridad que se da a la desregulación de los mercados internacionales y la autorregulación de las corporaciones transnacionales, mediante códigos voluntarios de conducta, representa la frontera efectiva de la intervención pública en la economía

[20] Se trata de una iniciativa, dirigida a las empresas, que persigue la implantación de principios básicos de conducta y acción en las áreas de derechos humanos, medio ambiente y defensa de los trabajadores.

global. Por supuesto, hay una variación considerable entre los distintos sectores políticos, de modo que la desregulación en algunos sectores, como en el comercio y las finanzas, se ha acompañado por la de otros, por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual y la seguridad nuclear. Hasta aquí, la "desregulación como principio dominante" no se ha enraizado, ya sea como gobernanza privatizada o como la captura de regulaciones globales por parte de los intereses corporativos".[21]

Ubicada en una perspectiva histórica, la gobernanza privatizada está lejos de ser una novedad: la Compañía Británica de la India Oriental, y su contraparte holandesa, tenían sus propias milicias privadas. Un equivalente actual es General Motors, ¡con su propia naval! Mientras la privatización y el dominio de las corporaciones sobre las instituciones supraestatales es un tema dominante en las críticas contemporáneas de la globalización, vista en términos históricos hay continuidades importantes con respecto a épocas previas. Recordemos que los orígenes de las leyes comerciales internacionales de hoy yacen en la *lex mercatoria* de los mercaderes medievales. Sin embargo, lo distintivo de esta época es tanto la escala de gobernanza global privatizada como el modo en que propicia una reubicación de la autoridad, de las agencias públicas, a las cuasipúblicas y privadas. Por ejemplo, la empresa suiza SGS ofrece servicios de inspección ambiental en muchos países, e incluso maneja los servicios aduanales de algunos Estados en desarrollo.[22] Esta reubicación horizontal de la autoridad –de una agencia pública a una privada– hace que surjan dudas respecto a la naturaleza de la responsabilidad económica efectiva.

Yuxtapuesta con esta reubicación horizontal de autoridad, se ha dado una reconfiguración vertical de autoridad entre los diversos estratos de infraestructuras de gobernanza (subestado a supraestado). Esto es evidente en las crecientes jurisdicción y capacidad de las instituciones supraestatales (sirvan como ejemplo la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) y subestatales (como los Gobiernos descentralizados y regiones autónomas). Aunque hay variaciones de sector a sector –comparemos, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional con la Organización Internacional del Trabajo–, en su mayoría, las actividades de los cuerpos supraestatales cada vez se involucran más en la vida interna de los Estados –desde estándares alimenticios hasta

[21] J. Braithwaite y P. Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 515.
[22] *Ibid.*, p. 492.

regulaciones bancarias–. De hecho, el más reciente y comprensivo estudio sobre regulaciones concluyó que "hoy día, la mayor parte de los ciudadanos subestima el grado en que la mayoría de las leyes de navegación se redactan en la Organización Internacional Marítima, en Londres; las leyes de seguridad aérea en la Organización Internacional de Aviación Civil, en Montreal; los estándares alimenticios en la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Administración, en Roma; los derechos de propiedad intelectual en Ginebra, en la Organización Mundial del Comercio y la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual; los estándares para vehículos de motor en la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, en Ginebra", por mencionar sólo algunos sectores.[23]

Además, las últimas dos décadas han atestiguado una tendencia hacia el regionalismo y su agudización.[24] Aunque el regionalismo toma diversas formas, desde el proyecto político de integración europea hasta el TLCAN, tiene un papel cada vez más importante en el manejo de los términos en que los Estados se relacionan con una economía globalizada.[25] Queda pendiente juzgar si para la gobernanza global efectiva el regionalismo es un ladrillo con el que se construye o con el que se tropieza. Sin embargo, estudios recientes sugieren que es más lo primero que lo segundo, en particular dada la importancia que se adjudica al comercio y a la liberalización financiera, caso de la integración regional negativa.[26] La gobernanza regional se está volviendo una característica más sólida de la economía política global, mientras la diplomacia interregional –a través de la cual las asociaciones regionales tratan de formar alianzas globales y arreglos preferenciales entre sí– es una potencial influencia compensatoria al poder de los Estados Unidos, u otros Estados occidentales, dominando las agendas globales y estableciendo prioridades globales.

Los años recientes también han atestiguado una sustancial expansión en el rol de los Gobiernos locales y las autoridades subestatales en el escenario global, a medida que buscan promover los intereses culturales, económicos y políticos de sus zonas. En tanto la competencia global para atraer la inversión extranjera crece, las autoridades municipales, regionales y subnacionales se han vuelto más activas en los escenarios globales y regionales. Este activismo

[23] *Ibid.*, p. 488.
[24] E. Solingen, *Regional Orders at Century's Dawn*, Princeton University Press, Princeton, 1998; E. D. Mansfield y H. V. Milner, "The New Wave of Regionalism" en *International Organization*, vol. 53, núm.1, 1999.
[25] A. Payne, "Globalization and Modes of Regionalist Governance", en J. Pierre (ed.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 201-218.
[26] F. Scharpf, *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

adopta diversas formas: desde el establecimiento de misiones diplomáticas locales en el extranjero, representación en foros globales o regionales, hasta el trabajo de cuerpos formales, tales como la Unión Internacional de Autoridades Locales. Mediante dichos mecanismos, los Gobiernos subestatales pueden tomar importantes iniciativas, las cuales en muchos casos no han de pasar por su propio Gobierno central. También operan con redes globales y regionales en busca de iniciativas de colaboración trasnacional para enfrentar problemas comunes o compartidos, desde el desarrollo urbano hasta el tráfico de drogas y la implementación de estándares ambientales globales; por ejemplo, el Programa Global de Administración Urbana.

Este complejo remiendo de jurisdicciones imbricadas genera ambigüedades sobre la ubicación de la autoridad y la responsabilidad política. Esto es particularmente evidente donde se dan conflictos de principios legales o regulatorios: ¿deberían las reglas globales, regionales, nacionales o locales tener precedencia?, ¿y cómo se decide esto? En el contexto de la Unión Europea, con una desarrollada infraestructura legal supranacional, dichos conflictos se resuelven mediante mecanismos jurídicos. A nivel global, dichos mecanismos están en su mayoría ausentes, pero donde existen en alguna forma –destacamos la maquinaria de disputas de la Organización Mundial del Comercio, o la maquinaria de patentes de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual– provocan justificadas inquietudes sobre la responsabilidad, legitimidad y subsidiaridad democrática. Esta reubicación y delegación de la autoridad política entre los varios estratos de gobernanza ha creado lo que algunos llaman "nuevo medievalismo", ya que el sistema actual recuerda la asombrosa complejidad de jurisdicciones en competencia, fronteras administrativas porosas y múltiples niveles de autoridad política que caracterizaron a la Europa medieval. Tal vez sea desafortunada como metáfora para el orden global del siglo XXI, ya que las formas de absolutismo político siguieron a la finalización del orden medieval.

Asociado con esta reubicación de autoridad, hay un cambio en el paso de las principales modalidades de la gobernanza. Aunque buena parte de los negocios formales de la gobernanza global se conducen dentro y a través de organizaciones internacionales establecidas, los aspectos esenciales de la formulación e implementación de políticas públicas globales se dan dentro de un creciente tejido de redes transgubernamentales (el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y el Grupo de Acción Financiera[27]), trisecto-

[27] Organismo internacional cuyo propósito es combatir el lavado de dinero.

riales (públicas, corporativas y ONG) y transnacionales (por ejemplo la Red del Tercer Mundo). Estas redes –que pueden ser *ad hoc* o institucionalizadas– se han vuelto cada vez más importantes en la coordinación del trabajo de expertos y funcionarios dentro de Gobiernos y organizaciones gubernamentales, así como en el sector corporativo y las ONG (como la Asociación Mundial para el Agua, la Comisión Mundial de Presas y la Alianza Mundial para Vacunas e Inmunización). Funcionan para establecer agendas, distribuir información, formular reglas, establecer e implementar programas –desde medidas contra el lavado de dinero en el Grupo de Acción Financiera, hasta iniciativas globales contra el sida–. Muchas de estas redes son de naturaleza puramente burocrática, pero también se han vuelto mecanismos esenciales mediante los cuales la sociedad civil y los intereses corporativos se tejen de manera efectiva en el proceso de la política global. Su crecimiento es, en parte, una respuesta a la sobrecarga y politización de los cuerpos multilaterales; pero también resultado de la creciente complejidad técnica de los asuntos de política global y de la revolución de las comunicaciones.

Es precisamente esta tecnocracia emergente la que representa, para los elementos radicales de la sociedad civil trasnacional, uno de los aspectos más insidiosos de la gobernanza global. Si bien la infraestructura de comunicaciones globales ha facilitado la evolución de redes de política global, también ha sustentado la efectiva movilización mundial de protestas contra la globalización. Desde las calles de Seattle hasta la batalla de Gotemburgo, la acción directa organizada representa una expresión meramente televisual de una desilusión más extendida y de la oposición a la globalización conducida por las empresas y las agencias de la gobernanza global, que se consideran sus instrumentos. Esta discusión se refleja en muchas formas, además de la acción directa: desde el activismo –tomemos como ejemplo la campaña para eliminar las minas terrestres y el Jubileo 2000–, pasando por la vigilancia de actividades corporativas para asegurarse del cumplimiento de códigos voluntarios de conducta (CorpWatch), hasta la resistencia contra los términos de la globalización económica, representada por las campañas para prohibir el trabajo infantil o las jornadas excesivas. Dada la intensidad de la globalización contemporánea, el enfoque y la escala de esta red transnacional de la política continuarán intensificándose.

Si el multilateralismo definió el principio organizativo esencial de la gobernanza internacional de la posguerra, la era posterior a la Guerra Fría podría definirse como un orden posmultilateral. La globalización, y la respuesta a ella, han institucionalizado una forma de multilateralismo com-

plejo: un sistema en evolución de gobernanza global de estratos múltiples. Éste carece de muchos de los atributos del Gobierno moderno, específicamente de mecanismos efectivos de aplicación, pero en aspectos clave esta "analogía doméstica" está fuera de lugar. El Gobierno mundial es un ideal utópico, y hasta uno desorientado. "Gobernanza sin Gobierno" es tal vez una descripción más exacta de la realidad actual.[28] Entre las preguntas más críticas de este sistema de gobernanza global de estratos múltiples están: ¿gobernanza de qué, por quién, en el interés de quién y con qué propósito?

De la gobernanza global distorsionada a la gobernanza global genuina

En un estudio reciente sobre políticas de desarrollo global, Thomas concluyó que el sistema actual de gobernanza global produce elecciones estratégicas, "hechas por un puñado de Estados, por actores corporativos cada vez más poderosos y por el veinte por ciento de la población del mundo que elige como consumidores en el mercado".[29] Casi no sorprende que esto dé como resultado un mundo más dividido. Mientras que en los últimos cincuenta años ha disminuido la pobreza, "más que en los 500 años anteriores", la disminución ha sido altamente dispareja.[30] Aunque la relación causal entre la globalización y los patrones de la desigualdad mundial es muy complicada, en buena parte de las publicaciones recientes se acepta de manera general que la globalización económica está muy asociada con una intensificación de la desigualdad global.[31] La gobernanza global –dice Thomas– ha contribuido a esta condición, dado que ha promovido la globalización de mercados al tiempo que se ocupa sólo mínimamente de los esfuerzos redistributivos globales.[32] Gobernar la globalización de tal modo que mejore la seguridad humana –a través de esfuerzos redistributivos genuinos–, requiere una comprensión de la constitución distorsionada de la gobernanza global de estratos múltiples.

---

[28] J. N. Rosenau y E. O. Czempiel (eds.), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
[29] C. Thomas, *Global Governance, Development and Human Security*, Pluto Press, Londres, 2000, p. 127.
[30] Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *op. cit.*
[31] A. Dickson, *Development and International Relations*, Polity Press, Cambridge, 1997; Programa de las Naciones Unidas para el Desaarrollo, *Globalization with a Human Face*, Oxford University Press, Oxford, 1999; E. P. Kapstein, "Winners and Losers in the Global Economy", en *International Organization*, vol. 54, núm. 2, 2000, pp. 359-384; C. Thomas, *op. cit*.
[32] C. Thomas, *op. cit*.

La gobernanza global distorsionada surge de la dinámica de tres estructuras distintas del poder global que se refuerzan mutuamente: el orden del interestado, el económico y el del conocimiento. Estos tres serán brevemente explicados a continuación.

Poder hegemónico y gobernanza global

Ningún recuento convincente de la gobernanza global puede ignorar la importancia, incluso en una era globalizante, de las desigualdades de poder entre los Estados. La jerarquía de poderes moldea la arquitectura y los propósitos sustantivos y las prioridades de la gobernanza. Durante la Guerra Fría, cuando hubo dos superpotencias enfrascadas en una competencia por la hegemonía, el patrón de gobernanza internacional fue muy diferente al de hoy, así fuera sólo porque el acuerdo entre ambas era necesario para que se diera cualquier acción global efectiva. Tal como lo sugieren los recuentos de la gobernanza hegemónica, no es que las grandes potencias, como los Estados Unidos, necesariamente legislen para el resto del mundo, o controlen de modo directo las instituciones de gobernanza global, sino que su poder estructural esta tejido con el funcionamiento de estas instituciones y con la constitución del orden mundial. El actual orden mundial abierto –de libre comercio y flujo de capital sin trabas– es sobre todo un producto de la hegemonía global de los Estados Unidos, aunque se apoya en el consenso de otras potencias del G8. Por supuesto, esto no es para argumentar que la gobernanza local sea simplemente una mera caja de transmisión para la política estadounidense u otros intereses occidentales, pues las mismas instituciones son también escenarios en los cuales se disputa su dominio. No obstante, los poderes dominantes de la actualidad y sus potenciales rivales tienen un rol desproporcionado para darle forma a las estructuras, los patrones y los resultados de la gobernanza global.

Capital global y gobernanza global

En su libro *Un mundo, estén listos o no*, William Greider asegura que, a medida que el capitalismo se globaliza, incluso los Estados más poderosos, como los Estados Unidos, se ven a sí mismos abrumados por los imperativos del mercado global.[33] Más que concebir la hegemonía en términos estatistas –la primacía norteamericana como la única superpotencia glo-

[33] W. Greider, *One World, Ready or Not: The Manic Logic of Global Capitalism*, Simon & Schuster, Nueva York, 1997.

bal–, los recuentos radicales hacen hincapié en el dominio del capital corporativo global y en la consolidación, en los últimos años, de una nueva forma de orden capitalista global. Se dice que la gobernanza global está en las manos de poderosas fuerzas sociales transnacionales: una cosmocracia de redes elitistas, corporativas y gubernamentales. Aunque centrada en los Estados Unidos, la riqueza, el poder y los privilegios de esta cosmocracia están ligados a la reproducción y expansión del capitalismo corporativo global. La conducta y el proyecto de la gobernanza global están formados por una constitución no escrita que estructuralmente privilegia los intereses y la agenda del capital local, con frecuencia a expensas del bienestar de las naciones, las comunidades y el medio ambiente. Sin embargo, las instituciones de gobernanza global, como la Organización Mundial del Comercio y el Banco Mundial, tienen más que una función regulatoria o administrativa, pues también proveen escenarios dentro de los cuales se legitima dicha constitución global no escrita. Pegar las piezas de este sistema equivale a formar emergentes clases trasnacionales: la cosmocracia o la civilización de empresas globales. Esta cosmocracia mezcla los intereses y aspiraciones de las élites nacionales dominantes con las del capital corporativo trasnacional y las de los burócratas internacionales en una gerencia global, no oficial, que administra las ciudadelas del poder mundial de acuerdo con los preceptos de un emergente orden capitalista global. En suma, los aspectos clave de la gobernanza global de estratos múltiples se distorsionan debido a los imperativos de fomentar, legitimar y mantener el orden capitalista global.

Tecnocracia y gobernanza global

Sería fácil argumentar que la gobernanza global es simplemente un "comité ejecutivo de la burguesía global". Los términos de la globalización económica siempre han sido disputados, desde las campañas contra el tráfico de esclavos en el siglo XIX, hasta las exigencias del Tercer Mundo en los años setenta para el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. En décadas recientes, la creciente autoridad de las instituciones regionales y globales ha creado nuevos sitios a través de los cuales los términos de la globalización se han venido disputando. En pocas palabras, las instituciones sí son importantes. Sin embargo, también son escenarios dentro de los que se ejerce el poder tecnocrático.

Al crear sistemas y redes globales de interacción –desde mercados financieros globales hasta el tráfico de drogas–, la globalización genera riesgos sistémicos que atan el destino de las comunidades en una región del mundo

a las fallas de las políticas generadas a miles de kilómetros de distancia. De hecho, la globalización engendra una sociedad de riesgo global. En ésta, la vida social viene a ser gobernada por expertos, de modo que muchos de los aspectos rutinarios de la gobernanza global, así como los más críticos, son la preservación de las redes funcionales o tecnocráticas, como las comunidades epistémicas. Así, los comités expertos de la Organización Internacional de Aviación Civil expiden normas mundiales para los estándares de seguridad aeronáutica, mientras que el Programa Internacional de Control de Drogas de la ONU regula muchos de los aspectos técnicos de la guerra contra las drogas ilícitas. Las comunidades epistémicas operan para despolitizar asuntos, al redefinirlos como cuestiones técnicas o de procedimientos que se resuelven mejor con expertos mediante un proceso de deliberación técnica. El conocimiento y entendimiento expertos se vuelven, así, las principales certificaciones para participar en, y contribuir con, el proceso de gobernanza global. La toma de decisiones se legitima con la aplicación e interpretación del conocimiento, de las reglas técnicas y de la experiencia. Este tipo de ética tecnocrática significa que sólo podrá opinar y votar quien exhiba la prueba de que es un experto, y deja fuera a personajes hasta ahora fundamentales: el ciudadano promedio, el consumidor libre y el político hecho en casa. En estos dominios, que han sucumbido ante los imperativos tecnocráticos, la gobernanza global tiende a volverse un asunto singularmente exclusivo.

Los propósitos efectivos, las prioridades y la conducción de la gobernanza global quedan condicionados, en distintos grados, por estas tres dinámicas. Hasta el punto en que restringen la realización de mayor justicia social y seguridad globales, producen gobernanza global distorsionada. Esto no es para argumentar, como lo hacen muchos críticos populistas, que la gobernanza global está en las fatales manos de fuerzas inexorables, sino para reconocer que cualquier transformación hacia formas más genuinas de gobernanza global no pueden ignorar estas profundas condiciones estructurales. Hay una poderosa sociedad que se organiza para el cambio, pero debe sobreponerse a poderosos intereses intrínsecos. Más aún, también hay serias debilidades estructurales en el sistema actual, las cuales refuerzan su carácter distorsionado.

Estas debilidades estructurales se articulan en una cantidad de grietas críticas en la capacidad de gobernanza del sistema, especialmente con respecto a sus funciones de bienestar, seguridad humana y reducción de la pobreza. Dicho déficit de gobernanza contribuye a lo que en ciencia política se describe como crisis de legitimidad, o sea, una capacidad significativamen-

te reducida para ofrecer un gobernanza efectiva, reactiva y responsable.[34] Cinco grietas, en particular, contribuyen a esta situación de crisis:

1. Déficit regulatorio. En las áreas clave de la política global, desde finanzas hasta medio ambiente, existen importantes "subsuministros de bienes públicos internacionales y deficiencias regulatorias".[35] Este déficit regulatorio tiene implicaciones decisivas para la estabilidad económica global y la seguridad humana, como lo demostró la crisis asiática. Enfrentar este déficit requiere más que una simple reforma institucional o unos ajustes; hace falta reconfigurar las fronteras entre los propósitos públicos y los intereses privados en la gobernanza de la política económica global.

2. Déficit de racionalidad. Aunque la reducción de la pobreza y el desarrollo, al menos nominalmente, han estado entre los principales objetivos de la gobernanza global durante casi cinco décadas, la ampliación de ambas desigualdades y la exclusión social articulan una creciente brecha entre la retórica y el desempeño. Esto contribuye a la erosión de la confianza política en esas agencias que se ocupan de las políticas sociales y del desarrollo global, en particular respecto a su capacidad para entregar resultados y programar objetivos durante sus mandatos.[36] En contraste, el considerable éxito de las agencias públicas y privadas para promover la globalización económica sugiere que las restricciones sistémicas impuestas a la gobernanza global se aplican sobre todo a sus funciones redistributivas, más que a las promocionales. Esto indica una tensión duradera entre las razones para ampliar los mercados y las razones para corregirlos en la gobernanza global de estratos múltiples. La consecuencia es una grieta de racionalidad, pues estas razones gemelas de la gobernanza parecen tirar en direcciones contrarias. Dado que esta grieta parece ensancharse, contribuye a la posterior deslegitimación de la gobernanza global.

3. Déficit de coherencia. Pese al valor normativo de un sistema plural y fragmentado de gobernanza global, éste produce importantes irracionalidades políticas, luchas interinstitucionales, traslapes jurisdiccionales y proliferación de redes políticas en competencia. En el contexto del desa-

[34] J. Habermas, *Legitimation Crisis*, Heineman, Londres, 1976.
[35] V. Cable, *op. cit.*, p. 72.
[36] H. Bergesen y L. Lunde, *Dinosaurs or Dynamos? The United Nations and the World Bank at the Turn of the Century*, Earthscan, Londres, 1999.

rrollo y la reducción de la pobreza, la falta de coordinación estratégica tiende a minar la efectividad y el impacto de los programas globales y las iniciativas políticas.[37] Los intentos formales e informales para inyectar mayor coherencia al proceso de desarrollo de políticas globales –mediante iniciativas del secretario general de la ONU, el G8 y el G15[38] –casi siempre han fracasado. Aunque hay un fuerte argumento a favor de un enfoque plural hacia el desarrollo y la reducción de la pobreza, en especial dadas las relativamente inútiles estrategias monolíticas del pasado, aún existe la necesidad de ambos, la coherencia "de propósitos y la coherencia de esfuerzos".[39] En la era de gobernanza de redes, la coherencia estratégica no requiere mando y control centralizados, sino se produce mediante un liderazgo determinado y efectivo dentro de un orden negociado. Sin embargo, esto se ha dado en proporciones relativamente bajas.

4. Déficit de cumplimiento. La gobernanza sin Gobierno tiende a los problemas del libertinaje e incumplimiento, debido tanto a la relativa inefectividad de los mecanismos que obliguen a cumplir, como a los limitados incentivos para asegurar el cumplimiento. En los últimos años, la creciente confianza en la contribución voluntaria para financiar las iniciativas políticas y una ley blanda respecto a las regulaciones globales, como los códigos de conducta, han exacerbado el déficit de cumplimiento. La legalización –la creciente confianza en la ley como instrumento de gobernanza global–, en ausencia de mecanismos de adjudicación universal, combinada con una creciente confianza en los mecanismos nacionales de imposición de la ley, ha contribuido a la erosión, más que al fortalecimiento, del poder de la ley. Con algunas excepciones, como la Organización Mundial del Comercio, las limitaciones de los mecanismos de cumplimiento –persuasión, incentivos, vigilancia, leyes blandas– en relación con la escala y relevancia de los problemas globales, constituye un importante déficit de cumplimiento.

5. Déficit democrático. La globalización, puede decirse, se asocia con un doble déficit democrático. Por un lado, ha complicado la tensión entre la democracia –como un sistema de gobierno enraizado en el territorio– y la operación de mercados globales y redes transnacionales de poder cor-

[37] *Ibid.*, p. 190.
[38] Grupo compuesto, a pesar de su nombre, por diecinueve países en vías de desarrollo, con el objetivo de lograr una cooperación amplia y multilateral frente a los principales problemas económicos.
[39] Koffi Annan en H. Bergesen y L. Lunde, *op. cit.*, p. 190.

porativo. Pues si los Gobiernos han perdido la capacidad de manejar las fuerzas transnacionales de acuerdo con las preferencias expresas de sus ciudadanos, entonces la mera esencia de la democracia, o sea la autogobernanza, está decididamente en riesgo. Por otra parte, en la búsqueda de promover o regular las fuerzas de la globalización mediante mecanismos de gobernanza global y regional, los Estados han creado nuevos estratos de autoridad política con débiles credenciales democráticas, y mantienen una relación ambigua con los sistemas de responsabilidad nacional. Muchos de los participantes en el proceso de política global también son muy poco representativos de los Estados y de los habitantes del mundo. Bajo estas condiciones, la legitimidad y responsabilidad de la gobernanza global se vuelve decididamente problemática. Mejorar la transparencia y responsabilidad de las agencias supraestatales debe ser apenas la primera etapa para asegurar que se apliquen los principios de la "buena gobernanza", tanto para quienes hacen las reglas globales como para quienes las deben acatar. Se podría decir que enfrentar este doble déficit democrático, junto con la reducción de la pobreza, es uno de los mayores retos éticos y políticos del nuevo siglo.

La gobernanza global de estratos múltiples existe hoy de manera distorsionada. Exacerbado por serios déficits de gobernanza, el sistema enfrenta una crisis de legitimidad. Enfrentarla será vital para asegurar que la globalización funcione para la humanidad.

Gobernanza global que funcione para los pobres: la contribución europea

¿Qué hay del papel europeo en la creación de un sistema más genuino y efectivo de gobernanza global? Hay tres esferas en las que una contribución europea a la transformación de la gobernanza global podría tener una importancia profunda y duradera: la ética, la institucional y la política.

Ética

Cuando los arquitectos del orden multilateral de posguerra se reunieron a negociar los acuerdos de Bretton Woods, las discusiones sustantivas no se ocuparon simplemente de asuntos técnicos, sino que se apoyaron en un amplio consenso sobre los propósitos públicos de la gobernanza multilateral. Este consenso reflejó la experiencia de la guerra y el surgimiento

del Nuevo Pacto en los Estados Unidos y la democracia social "clásica" –el Tercer Camino original– en Europa. En algunos aspectos, el orden de la posguerra implicó la internacionalización del experimento social demócrata, al enraizar lo que Ruggie llama "liberalismo incrustado", un orden comercial abierto compatible con el Estado de bienestar keynesiano.[40]

En las últimas tres décadas, las fuerzas combinadas de la competencia globalizada, el surgimiento de la agenda neoliberal y la privatización de la gobernanza global han erosionado consistentemente este nuevo pacto global. Esto se refleja en la retórica y los programas de Gobiernos, instituciones supraestatales, conferencias y cumbres de la ONU. La guerra institucional contra la pobreza mundial continúa, pero con una postura ética, la cual mira con recelo el poder estatal y el principio redistributivo. En este contexto, Europa, como cuna de la democracia social, debe tratar de articular y encabezar una visión más radical de gobernanza global apoyada en el relativo éxito de una "Europa social", para contrarrestar el mercado único europeo. Como proyecto político, la transformación de la gobernanza global requiere tanto una visión ética de la "democracia social global" como un debate más técnico que se ocupe de la transparencia, responsabilidad y reforma institucional. Sin embargo, sin las antiguas normas éticas esto último se volverá un ejercicio tecnocrático para perpetuar el *status quo*. Tanto Keynes como White, en sus ensayos de hace casi cinco décadas, entendieron muy bien la contribución vital de ambas dimensiones para reconstruir radicalmente el orden mundial.

Institucional

La Unión Europea constituye un experimento histórico de gobernanza más allá del Estado, con relevancia directa para las consideraciones del diseño apropiado de una gobernanza supraestatal más efectiva y responsable. Incluso reconocer sus deficiencias sustanciales tiene algunas similitudes generales con el sistema global de estratos múltiples. Se trata de un complejo ente político de estratos múltiples, instituciones múltiples y redes extensas; no es puramente intergubernamentalista ni federal, y no tiene paralelos históricos directos, salvo tal vez el sistema de Filadelfia, que definió la experiencia temprana del Gobierno de los Estados Unidos.[41]

[40] J. G. Ruggie, *Winning the Peace: America and World Order in the New Era*, Columbia University Press, Nueva York, 1996.
[41] D. Deudney, "Binding Sovereigns: Authorities, Structures, and Geopolitics in Philadelphian Systems", en T. J. Biersteker y C. Weber, *State Sovereignty as Social Construct*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996.

En estos respectos, como con la gobernanza global, es un acertijo tanto intelectual como político.[42] Como tal, ofrece novedosas formas de pensar acerca de los apropiados diseños institucionales y políticos para la gobernanza más allá del Estado que propicia una visión de gobernanza global relativamente más democrática, en contraposición con una visión más neoliberal. Explotar esta experiencia para encabezar reformas a la gobernanza global –lo que alivia algunos de los principales déficits de gobernanza que actualmente enfrenta–, representa una esfera posterior en la cual Europa puede contribuir decisivamente.

Política

Europa se halla en una posición estratégica para desarrollar una conciencia que busque reformar la arquitectura y el funcionamiento de la gobernanza global para volverla más representativa y reactiva. Tiene el potencial para movilizar mediante diálogos a las coaliciones interregionales, como influencia antagonista de quienes se opongan a la reforma. El regionalismo policéntrico –dice Amin– ofrece un importante poder de contrapeso al de los Estados Unidos y al capital global.[43] Además, promover la gobernanza global será esencial para alcanzar incluso el éxito modesto de que la globalización mejore la seguridad humana. De hecho, la democratización es inseparable del argumento a favor de la justicia social global. Su valor –sugieren sus adeptos más apasionados– yace precisamente en su capacidad para legitimar los mecanismos y bases para domesticar el poder de los mercados globales, promoviendo y estableciendo así las condiciones necesarias para una mayor justicia social global.[44] Tal como dice Edwards, la causa principal de muchas deficiencias de gobernabilidad global se localiza en el "golfo que se abrió entre los regímenes internacionales y las personas de quienes se requiere cooperación para validarla. En la vida diaria, la actividad humana se regula tanto por el consenso de abajo como por las leyes de arriba, especialmente las que se ven como injustas".[45]

En su intento de que la globalización funcione para los pobres, la contribución europea debe enfrentar el problema esencial de la gobernanza global distorsionada. Promover una gobernanza global más efectiva, res-

[42] McKay, *Federalism and the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
[43] S. Amin, *Capitalism in the Age of Globalization*, Zed Press, Londres, 1997.
[44] D. Held, *op. cit.*
[45] M. Edwards, *Future Positive: International Cooperation in the Twenty First Century*, Earthscan, Londres, 2000, p. 166.

ponsable y genuina, como reconoció Robert Schuman en relación al proyecto europeo, "no ocurrirá de inmediato ni de acuerdo con sólo un plan general. Deberá construirse con logros concretos, que primero creen una solidaridad de facto".[46] Construir esta solidaridad de facto será una prueba crítica del nuevo rol y responsabilidades europeos.

[46] Robert Schuman, en N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, McMillan, Londres, 1994, p. 38.

FALLAS DE LAS FALLAS DE MERCADO

Repensar el debate de los bienes públicos y privados a la luz de La riqueza de las naciones y el derecho romano

Friedrich Kratochwill*

El presente trabajo surge de varios planteamientos teóricos y conduce a ciertas suposiciones, las cuales profundizaré más adelante. El argumento es que, para repensar de una mejor manera el debate en torno a los bienes públicos y privados, es necesario hacerlo en términos de regímenes de propiedad, y no a través de la dicotomía clásica de lo público y lo privado.

Comenzaré con los planteamientos que me condujeron a estas suposiciones, para luego pasar a las aplicaciones, que abarcan desde los regímenes de propiedad hasta los derechos de propiedad intelectual.

El primer debate histórico surgió en el siglo XIX con Marx y Engels, quienes trataron el tema de los bienes públicos y las dificultades de los mercados para proveerlos.

En la economía clásica ya había otro antecedente con Hume, quien señaló que ciertos bienes no pueden ser suministrados por el mercado, por lo que es necesario que un empresario político cobre impuestos para proveer esos bienes públicos. Los faros marinos y el ejército han sido los ejemplos clásicos de este problema en particular. Hume, seguido por Locke, comenzó el debate sobre lo público y lo privado y la discusión acerca de los problemas para suministrar algunos bienes en términos de mecanismos de mercado y políticas gubernamentales.

El tercer planteamiento que me llevó a repensar este problema fue una relectura del quinto libro de *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith, que habla sobre los deberes de los Estados. Smith discute la administración de la justicia como uno de los principales temas y uno de los típicos bienes públicos que debe ser provisto por el Estado. Pero también incluye,

* Profesor investigador del Instituto Universitario Europeo (EUI). Especialista en relaciones internacionales, teoría social y derecho internacional, así como en asuntos de gobernabilidad global.

extrañamente, dos bienes que en la discusión clásica pertenecían a diferentes esferas. Uno es la educación, la cual consideraba que debería ser un bien público, en una época en la que la educación en Inglaterra era completamente privada. En segundo lugar se refiere a los caminos de peaje, en el nuevo sistema de caminos, en términos de bienes privados, a pesar de que, en la economía clásica, incluso Locke y sus sucesores sostenían que el sistema de caminos tenía que ser público, porque sólo de esta manera se podrían obtener las externalidades posibles.

Esto nos lleva a cuestionarnos: ¿a qué nos referimos con el concepto de bien público? Queda muy claro desde un principio que el debate surgido en los ochenta en torno a los bienes públicos realmente no era sobre los bienes públicos, ya que en muchos casos lo que se discutía era lo que ahora conocemos como bienes reservados. El aspecto más importante de los bienes públicos es el problema del disfrute libre, y que éstos se caracterizan por los principios de no exclusividad y no rivalidad en el consumo. El ejemplo clásico es siempre el ejército: se defiende a toda la sociedad en su conjunto y cada uno de sus miembros tiene el interés de ser protegido, pero ninguno contribuiría voluntariamente para proveer un ejército nacional. Por lo tanto, el empresario político debe crear las condiciones necesarias, vía impuestos, para poder proveer a la nación de ese ejército. Pero aun en el caso del ejército nacional podemos ver que en realidad se trata un bien reservado, del cual se pueden excluir a otros individuos. Es público sólo para quienes pertenecen a la nación, y no lo es para quienes son de fuera. Después de todo, la palabra "política" proviene de *polis*, y *polis*, a su vez, de *politzo*, que significa "yo construyo una pared", y está claramente establecido que quienes estén dentro serán privilegiados y quienes estén fuera serán tratados de diferente manera.

El segundo problema conceptual es que lo importante no son los bienes en sí mismos, sino la manera en que se delimitan las fronteras. Eso es muy claro en el caso de la educación. Cualquiera que haya trabajado en la docencia sabe que, aunque pareciera no haber rivalidad en el consumo –ya que una clase se imparte de la misma manera a un grupo de cincuenta que de quinientas personas, pues el consumo de una persona al escuchar la clase no afecta la capacidad de otros de hacer lo mismo–, la educación no se trata solamente de impartir clases, sino también de tratar con los estudiantes, y eso toma tiempo. Por lo tanto, sí hay una rivalidad en el consumo.

En el debate moderno sobre los derechos de propiedad intelectual estamos en una época en la que por primera vez tenemos la habilidad de que, al

menos uno de los principios del bien público –la no rivalidad del consumo–, sea una realidad, porque en el mundo digital podemos reproducir las cosas. Es decir, es posible tomar o copiar un archivo sin disminuir la capacidad de otros individuos de hacer lo mismo. Sin embargo, de pronto tenemos un "movimiento de cercamiento"* en favor de la privatización y de la expansión de los derechos de autor y de propiedad intelectual, en el que las cosas que originalmente estaban en el dominio público se privatizan.

Esto me llevó a reflexionar sobre la idea general de lo público y lo privado, no mediante la dicotomía clásica, sino a través de un análisis mucho más detallado, inspirado en el derecho romano.

El derecho romano reconoce cuatro regímenes muy distintos de derechos de propiedad. El primero es el *res nullius*. Estos son los bienes que están abiertos y accesibles para todos, sin que nadie se haya apropiado de ellos, como las especies de pesca, las propiedades abandonadas, los territorios desconocidos y –desafortunadamente– las propiedades del enemigo.

En segundo lugar está el *res comunes*. Éstas son las cosas completamente accesibles, pero sólo para un grupo muy limitado, como ocurría con los bienes comunes de los ingleses o los de los alemanes.

En tercer lugar está el *res publica*. Es decir, aquello que pertenece al público, pero no en su capacidad de miembros de una sociedad sino de ciudadanos, como son los espacios públicos, los parques y los caminos.

Por último, está el *res divinae*: lo que no puede pertenecerle a nadie. Este último parece no tener ninguna aplicación; sin embargo, las leyes ambientales modernas mantienen algunos paralelismos interesantes con este régimen.

El replanteamiento a través de esta división y este análisis detallado me han llevado a una suposición con dos implicaciones, una sustancial y otra metodológica. La metodológica es que, obviamente, cuando tratamos con los derechos de propiedad intelectual, no tratamos con hechos naturales. El orden social no se representa como las piedras, las sillas, o cualquier otro objeto. En el orden social, los significados de los conceptos que usamos no se dan simplemente a través de la referencia. El significado de la palabra "silla", por ejemplo, no hace referencia a un mueble en particular, sino que se establece a través de la manera en que se vincula a otros conceptos o prácticas que se disfrutan o autorizan. Esto quiere decir que la implicación

* El "movimiento de cercamiento" ocurrió durante el siglo XVIII en Inglaterra, cuando las tierras comunales se privatizaron mediante la construcción de cercas que delimitaban la propiedad y prohibían el acceso, beneficiando a los grandes terratenientes.

sustancial es que tenemos que ir más allá de los conceptos convencionales y ver cómo es que proveemos los bienes públicos. Y aquí la distinción entre lo público y lo privado se ha convertido en una parte claramente establecida del programa de la modernidad, por ejemplo, en Blackstone y en Locke. La idea es, como bien dice Locke en el segundo discurso: "hubo algún tiempo en el que el mundo era como América", lo que significa que era un régimen *res nullius*. Para los europeos no importaban los indígenas que ya estaban ahí, ellos no contaban como personas, eran bienes apropiables. Pero posteriormente los derechos de propiedad comunal dejaron de ser entendidos como regímenes de propiedad en realidad, y eran vistos como una forma primitiva que debía cambiarse por formas más adecuadas de propiedad privada exclusiva.

Lo más extraño de esta división clásica entre los derechos de propiedad pública y privada es la justificación. Las justificaciones para el derecho de propiedad exclusiva eran que sólo bajo estas circunstancias serían posibles las inversiones óptimas, y que de otra manera se sobreexplotarían los recursos, lo que en su famoso artículo Hardin ha llamado "la tragedia de los comunes". Pero nada de eso queda claro. El argumento de la sobreexplotación –hay vasta literatura al respecto– depende mucho de que los límites tradicionales del derecho de extracción de pronto dejen de respetarse y, en segundo lugar, de que el grupo de personas que usa la propiedad común deje de ser claramente identificable, por ejemplo, debido a presiones por parte de la población. Por lo tanto, el argumento clásico de que los bienes públicos son sobreexplotados o suministrados de manera insuficiente presenta un problema particular del régimen de propiedad común que se rompe y crea la tragedia.

No obstante, existen muchos regímenes de propiedad, y los abogados ambientalistas afirman que también existe algo que se puede llamar la "comedia de los comunes". Esto quiere decir que con frecuencia la gente es capaz de mantener regímenes de propiedad común, poner límites a la extracción y desarrollar sistemas de producción sostenible, sin que tenga que ocurrir ninguna de las implicaciones trágicas. Lo cual significa que la distinción clásica entre lo público y lo privado, y la intervención de los Gobiernos con medidas reglamentarias, no son las únicas opciones que tenemos. De hecho, en muchas ocasiones se puede ver que la intervención de los Gobiernos conduce al caos. Basta recordar el famoso argumento sobre la reafirmación de los derechos de propiedad de los sesenta. Se consideraba que la nación tenía soberanía completa sobre sus propios derechos, y con mucha frecuencia se nacionalizaron los recursos naturales. En realidad, lo que

ocurrió es que esos recursos, que originalmente debían ser aprovechados en un régimen de propiedad común, se devaluaron por una administración colonial, y luego el Estado tuvo que hacerse cargo de ellos. Sin embargo, el Estado no fue capaz de manejar y administrar la propiedad de manera adecuada, por lo tanto, rápidamente vendió derechos de propiedad privada y, en lugar del beneficio común, el resultado fue la sobreexplotación. Esto significa que la intervención gubernamental y los distintos tipos de regímenes reguladores no solucionarán los problemas por sí solos. El tiempo tampoco resolverá estos complicados problemas de recursos, protección ambiental y otros bienes públicos, como la seguridad o la salud. Si algo hemos aprendido hasta ahora, es que no hay una solución única, sino varias, que dependen de las diferentes características de la situación, las precondiciones sociales y la voluntad de la gente para ajustarse a ciertas innovaciones institucionales. Deberíamos pensar una vez más en desligar los diferentes derechos, en vez de tomar en cuenta la propiedad en conjunto, y hacer distinciones entre los derechos de acceso y de extracción. Por ejemplo, al comprar un boleto para entrar a un parque natural, adquirimos el derecho de ingresar, pero no el de tomar algo de ahí.

En cuanto a los derechos de extracción, que nos permiten obtener recursos, los regímenes de propiedad varían ampliamente. En el pasado, en Inglaterra por ejemplo, tener una propiedad en el bosque no eliminaba el derecho de otros de entrar a recolectar madera. De ahí proviene el viejo dicho inglés "*by hook or by crook*"* que hace referencia al hecho de que incluso se podían cortar ramas para ser utilizadas como leña. Sin embargo, no era posible cazar ningún animal ahí, pues el derecho de acceso y el de extracción estaban claramente delimitados.

En tercer lugar, tenemos el derecho de administración, para regular y transformar los recursos en preguntas. Los administradores no son los dueños, pero los dueños no necesariamente pueden manejar o tener el derecho de administración en una corporación, por ejemplo.

Existen también los derechos de exclusión, que permiten decidir, por ejemplo, quién puede pescar en un área común, y retirar los derechos de acceso a ciertas personas.

Por último está el derecho de alienación de la venta. La idea clásica es que este derecho comprende todos los demás, lo que es claramente falso.

* "Por todos los medios posibles". La frase inglesa proviene de la costumbre de recolectar cualquier pedazo de madera que se pudiera tomar con un gancho para segar (*billhook*) o bastón de pastor (*crook*).

Por lo tanto, podemos ver que al desligar estas categorías conceptuales particulares tenemos una mejor manera de analizar el problema a nivel internacional. A continuación sólo quiero aplicar rápidamente algunas de estas ideas y sacar unas cuantas conclusiones en el caso de los derechos de propiedad intelectual, para profundizar en mis argumentos.

Los derechos de propiedad intelectual son, en cierta manera, bienes públicos en el sentido clásico. Como dije antes, sobre todo con la revolución digital, estos bienes son accesibles para todos y prácticamente no tiene costo reproducirlos para hacerlos en verdad públicos. Sin embargo, los derechos de acceso se han convertido en el problema. Ya no es importante poseer un libro, sino, cada vez más, ser capaz de ingresar a un sistema de préstamo, e incluso tener acceso a libros que hasta ahora pertenecían al dominio público. Un amigo mío quería escribir un guión cinematográfico basado en el clásico de Humphrey Bogart e Ingrid Bergman, *Casablanca*. Viajó a Hollywood y, cuando algunos estudios ya habían mostrado cierto interés, recibió una carta de Warner Brothers donde se le advertía que no podía realizar el guión porque la compañía era dueña de los personajes. Por lo tanto, cualquiera que usara personajes como los interpretados por Humphrey Bogart o Ingrid Bergman tenía que pagar derechos de autor para conseguir el permiso. Hubo otro caso en los Estados Unidos, en el que una mujer afroamericana quiso escribir una historia basada en *Lo que el viento se llevó*, y corregir algunos aspectos que se mostraban en la película, sobre todo la imagen del sur, que en realidad no había sido tan idílico como se representa ahí. Se le prohibió hacerlo porque se alterarían los personajes del libro, y éstos también estaban protegidos por los derechos de autor. Los derechos de autor tradicionalmente se garantizaban de siete a quince años, y luego pasaban a formar parte del dominio público. Sólo imaginen qué pasaría si todo estuviera protegido por los derechos autor: para hablar de Dido y Eneas tendríamos que ir con Virgilio y sus herederos; Don Quijote, Fausto, todos los personajes clásicos serían propiedad privada. Esto muestra con claridad los peligros de la privatización, y la privatización se lleva a un plano económico, lo cual es totalmente incoherente. Si algo nos ha mostrado la economía moderna, es que la teoría del valor-trabajo es bastante problemática. Las cosas tienen valor porque la gente cree que lo tienen y posee la voluntad de gastar en ellas, no por el trabajo que se invirtió para producirlo. Esto es lo que nunca comprenden los estudiantes cuando ven una calificación baja en un trabajo y dicen "pero trabajé ocho horas en él". Pero si no convence,

no es valioso: yo no lo compraría. No importa el trabajo invertido, sino que es el producto *per se* lo que vale.

En la actualidad, todo el debate sobre la propiedad intelectual ocurre porque los argumentos de sobreexplotación e insuficiencia de inversión no se aplican en los derechos de propiedad intelectual. Como dije, son públicos en el sentido de que la reproducción y la distribución prácticamente no cuestan. La única justificación para los derechos de propiedad intelectual es el argumento de que, de otra manera, nadie inventaría nada. Pero esto es malinterpretar por completo el esfuerzo científico y la actividad creativa. La actividad creativa no es una propiedad privada, requiere de un bagaje cultural y el diálogo con otras ideas. No sólo para los argumentos de la teoría democrática, sino para la creación misma, es necesario tener acceso a estas formas culturales, por lo tanto, sería mejor repensar este planteamiento. ¿Por qué no recuperar el viejo régimen y adaptarlo al nuevo mundo digital? Así, los derechos no se garantizarían permanentemente, sino de manera temporal, y al transcurrir el tiempo establecido el dominio público se acrecentaría. El argumento aquí es que, si algo es público, traería ciertos beneficios. Como en el derecho romano, no se trataba sólo de abolir de la propiedad privada, sino que el hecho de que las calles y el sistema de caminos fueran públicos generaría beneficios para los dueños de la propiedad privada, y crearía accesos para la sociedad a mercados en los cuales se podrían distribuir con eficiencia los bienes suministrados.

En el mundo digital frecuentemente es difícil diferenciar los bienes transportados de los caminos o las redes en los que se transportan. Por lo que debemos tener en cuenta que la distinción entre las redes, y los bienes transportados en ellas, que eran importantes para el argumento de la *res publica* y las sinergias dañadas durante el intercambio comercial, no se aplica de la misma manera aquí. Esas distinciones ahora son difíciles de hacer en el espacio intelectual, donde las vías de comunicación y el contenido no son fácilmente separables. Tener acceso significa, en la supercarretera de la información, contar con un bien disponible para usarlo y no tener un artefacto o cosa tangible como un libro, que debe cambiar de manos. Esto se ejemplifica mejor con las bibliotecas, que cada vez regulan más el acceso a su información, en vez de difundirla a través de los libros y las revistas académicas que poseen en sus colecciones. Las editoriales también se vuelven cada vez menos libreras, pero obtienen sus ganancias al negarse a vender, por ejemplo, ejemplares sueltos de revistas, y al ofrecer en cambio paquetes de una variedad de publicaciones y acuerdos de licencias.

Estos ejemplos muestran varios nuevos problemas y se usan como recordatorio de que nuestras esperanzas de encontrar una solución para todos ellos a través de una analogía adecuada están mal encaminadas. En cambio, sugieren que es necesario examinar con cuidado varios problemas que interactúan entre sí, caso por caso. Aquí el marco referencial amplio, basado en el derecho romano, es útil, ya que nos alerta sobre los obstáculos de las dicotomías tradicionales y nos fuerza a repensar los problemas cotidianos. En el caso de la desaparición de la distinción entre las vías de comunicación y el contenido, o bien intercambiado, la solución podría darse, como ya había sugerido, por el tiempo en lugar del espacio, como ocurría en la antigua legislación sobre patentes. Los productos no estarían protegidos originalmente si fueran el resultado del conocimiento estándar, o si no constituyeran una innovación. En la actualidad se están solicitando derechos de autor incluso para los directorios telefónicos. Y se obtienen. La modificación de los derechos de autor en Europa es muy preocupante en este campo. Los derechos de propiedad exclusiva no se garantizaban por largos periodos, sino que entraban rápido al dominio público y hacían posible que la noción de la "república de las letras" no sólo fuera una aspiración, sino, en efecto, un dominio público y una preocupación real para todos sus miembros. En un tiempo en el cual parece valorarse crecientemente sólo aquello que nos pertenece en exclusiva, cabe recordar que el mundo de lo privado, donde cada quien hace sólo lo que le incumbe, sin preocuparse por lo que tenemos es común, es lo que se consideraba el mundo de la persona privada en el sentido original de la palabra: el mundo de los idiotas.

CALIDAD DE LA DEMOCRACIA POLÍTICA PÚBLICA Y CIUDADANA

EL FUTURO DE LA DEMOCRACIA EN UN MUNDO GLOBALIZADO

MICHAEL ZÜRN*

Antes de hablar de democracia en un mundo globalizado, me gustaría iniciar estableciendo una distinción entre el principio de la democracia, por un lado, y las instituciones democráticas, por el otro.

El principio de la democracia establece que ésta es un proceso de formación de la voluntad pública, y de los procesos de toma de decisiones, en el cual todos los afectados por una decisión deben tener la misma oportunidad de participar y ejercer influencia. Es decir, todo aquel que se ve afectado, debe tener voz. Pero las instituciones con las cuales intentamos darle vida a la democracia son diferentes a este principio. Se trata de partidos, parlamentos y elecciones libres, entre muchas otras cosas. Estas instituciones democráticas están fuertemente ligadas al Estado-nación. Son nacionales, y se basan en la idea de que existe un territorio donde hay un Estado y una sociedad que interactúa y que puede gobernarse a sí misma teniendo esas instituciones democráticas.

¿Por qué hago esta distinción inicial entre el principio democrático y las instituciones democráticas? Por una razón muy sencilla: si analizamos los dos factores de manera diferenciada, de inmediato se observa algo que se puede etiquetar como la "paradoja democrática" de nuestros tiempos. Si tan sólo examinamos el principio democrático, vemos que éste cuenta con más apoyo que nunca antes en todo el mundo. Los datos de encuestas que se llevan a cabo mundialmente indican que el principio democrático tiene apoyo en casi todas partes. No queda casi ningún Estado en el orbe que se señale a sí mismo, ofensivamente, como no democrático. Huntington ha llamado esto la tercera ola del proceso democrático, que se ha exacerbado

* Director del Departamento de Conflictos Transnacionales e Instituciones Internacionales del Centro de Investigación en Ciencias Sociales de Berlín.

hasta cierto grado. No hay duda de que, hoy por hoy, más Estados están cerca de algo parecido a un sistema democrático, si comparamos la situación actual con la de hace veinticinco o treinta años. El principio democrático, entonces, está absoluta y fuertemente aceptado.

Pero no es lo mismo lo que ocurre con las instituciones democráticas, pues recientemente descubrimos que a éstas se les critica más que nunca, sobre todo en las naciones más desarrolladas. Si observamos los lugares donde la democracia ya está consolidada desde hace varias décadas, tal vez cientos de años, como ocurre en Europa occidental, Estados Unidos o Canadá, notamos que las críticas concretas a estas instituciones –especialmente a los partidos y los políticos del parlamento– ha ido en aumento. Existe una alta insatisfacción con esas instituciones democráticas. Si buscamos en los *rankings* de las reputaciones, encontraremos que las de los políticos están al final de la lista. Hay insatisfacción respecto de los parlamentos, pues se considera que ya no hacen su tarea, sino que practican juegos extraños. Si contemplamos esos países más de cerca, hallamos un proceso adicional muy interesante: la mejor reputación la tienen instituciones que no siguen el principio democrático, como las cortes supremas y los bancos centrales.

Esto es lo que llamo la paradoja democrática: por un lado, la aceptación del principio democrático es más fuerte que nunca; sin embargo, también tenemos una creciente crítica de las instituciones democráticas nacionales en todos esos países.

Naturalmente surge la pregunta: ¿Qué significa esto? Existen dos explicaciones fáciles. Una es decir que la gente se ha malacostumbrado, que cada vez pide más y se vuelve más exigente. Por otro lado está la explicación de que los políticos de hoy tienen peor desempeño que los de hace treinta o cuarenta años. Creo que ninguna de esas explicaciones es en realidad convincente.

Yo argumentaría, en cambio –presentando mi tesis básica para esta intervención–, que la globalización, y con ella el surgimiento de las instituciones nacionales, se halla en proceso de producir un nuevo orden político desconocido, que implica un cambio significativo de autoridad. Este nuevo orden político lleva a una creciente insatisfacción con las instituciones políticas nacionales y, al mismo tiempo, a una politización de las instituciones internacionales. El cambio de autoridad crea un nuevo orden político, resultado de dos procesos paralelos debidos a la globalización económica y social. El primero es que los Estados-nación han reducido su capacidad

para producir políticas eficaces. Tienen más y más dificultades para entregarlas. Las buenas, como la seguridad social, el Estado de Derecho y la salud para el pueblo, son tareas del Gobierno, y los Gobiernos nacionales tienen cada día más problemas para suministrar esos bienes simplemente por razones de capacidad. Un ejemplo de ello es el cáncer de la piel en Australia. En los ochenta y noventa se produjo en ese país un drástico crecimiento en la tasa de casos de cáncer en la piel. Normalmente se esperaría que el Gobierno hiciera algo para encontrar la solución, o para reducir el problema. Pero, en este caso específico, la razón del aumento de casos de cáncer de la piel era la reducción de la capa de ozono, provocada en principio por el uso de ciertos productos químicos, sobre todo en los Estados Unidos y Europa. Así es que Australia no podía hacer nada al respecto. Lo único que ayudó a reducir un poco el problema fue un acuerdo internacional, relativamente exitoso, que buscó reducir el empobrecimiento de la capa de ozono. Sin embargo, el Gobierno cuyo pueblo se veía inmediatamente afectado por el empobrecimiento de la capa de ozono, no podía actuar por sí mismo. Fue necesario esperar un acuerdo internacional. Ése es un ejemplo de la decreciente capacidad del Estado-nación para suministrar los bienes. Existe un problema de externalidad, que significa que, si los problemas se producen debido a actividades realizadas fuera del país, los Gobiernos nacionales no pueden hacer mucho para cambiar la situación.

Hay un segundo problema que reduce la capacidad del Estado-nación para entregar los bienes. Se le puede llamar problema de competencia. Aun si se cuenta con instrumentos disponibles para lograr ciertos resultados –como la seguridad social, que ayuda a los pobres a vivir en mejores condiciones–, existe el problema de que, en una economía globalizada, habrá quienes argumenten en contra de su implementación diciendo, por ejemplo, que si se lleva a cabo se incrementan los costos de producción en el país, que se pierden visiblemente las inversiones o que se reduce la actividad económica y el empleo con esas medidas. Esos dos problemas juntos –el de externalidad y el de competencia– llevan a una situación donde, por lo menos en comparación con tiempos anteriores, el Estado-nación tiene más problemas para entregar las políticas eficaces al pueblo.

El segundo desarrollo es paralelo, y está relacionado con el anterior: se trata del surgimiento de nuevas instituciones internacionales, el nuevo empuje de la globalización. Cuando hablo de globalización, en esencia me refiero a la extensión de transmisiones económicas y sociales que atraviesan las fronteras nacionales. Por lo menos en el modelo tradicional, las

transacciones sociales se llevaban a cabo dentro del Estado, del territorio de un país. En la nueva situación, experimentamos actores económicos que realizan cada día más transacciones fuera de las fronteras nacionales. Tenemos un crecimiento de actividad transfronteriza. Este surgimiento, esta globalización, ha sucedido desde el siglo XV o XVI, pero en las últimas tres décadas se ha presentado una clara aceleración del proceso. Como resultado, hay una conciencia en el mundo –por parte de los tomadores de decisiones políticas– de que necesitamos instituciones para regular todas esas transacciones transnacionales. Por lo tanto, tenemos un enorme surgimiento de acuerdos internacionales, que han crecido significativamente, de unos quince mil que había anotados en 1960 a más de 65 mil hoy.

La calidad de esas reglamentaciones internacionales ha cambiado también. En el pasado los reglamentos internacionales existían principalmente –para hablar en idioma moderno– como administradores de interfase. Servían para regular la situación, la gente o los bienes que cruzaban las fronteras. El caso tradicional es el régimen de comercio mundial. En esencia se decía que, si un bien pasa la frontera, no debía tener tarifas muy altas. Si examinamos actualmente la Organización Mundial del Comercio, aún se habla de tarifas o aranceles; pero son más importantes, por ejemplo, los subsidios. El subsidio es el dinero que el Gobierno entrega a las empresas para que sean más exitosas en el mercado mundial. Y, de acuerdo con el régimen del comercio mundial, no se deben otorgar subsidios, o sólo debe hacerse bajo circunstancias muy específicas. Se trata de un tipo diferente de reglamentación: ya no es de interfase, sino un asunto transfronteras. Lo que las instituciones internacionales regulan, en este caso, no es algo que suceda en la frontera entre dos países. Sucede dentro de un país.

En ese sentido existe un cambio, una calidad diferente, ya que ahora contamos con regulaciones internacionales sobre asuntos que suceden dentro de las fronteras, y el carácter apropiado de las instituciones internacionales cambia completamente. Un gran número de éstas empieza a colisionar. Tenemos choques entre reglamentaciones internacionales y nacionales, y entre diferentes reglamentaciones internacionales. Esto ha ocasionado un enorme crecimiento del número de cuerpos de resolución de disputas. Hay mucho más de esas instituciones tipo tribunal en el mundo, para juzgar quién tiene la razón y quién no. Los problemas transfronteras nos llevan a una situación donde existen más organismos que vigilan desde fuera lo que hacen los Estados-naciones. Hay muchas agencias transnacionales e internacionales cuya única razón de ser es observar lo que hacen en

su casa los Estados-nación, y después evaluarlos, e impulsarlos a cambiar su conducta si no se comportan de acuerdo con los reglamentos institucionales. De estos procesos ha surgido algo que puede describirse como el fin de la soberanía. Ésta, fundamentalmente, era la libertad de un Estado-nación frente a la intervención externa. Pero ahora existen jueces y tribunales internacionales que hasta cierto grado imponen sus decisiones o presionan a los Estados-naciones. Esas instituciones se han vuelto supranacionales, porque reducen la soberanía de los Estados-nación. Y lo que es más importante aún, se convierten en el foco de la toma de decisiones políticas. Las instituciones internacionales y transnacionales ganan autonomía, y los Gobiernos nacionales pierden efectividad y se ven circunscritos cada día más por las actividades de esos organismos. Esto no es sólo un desarrollo objetivo descrito por un científico político, sino algo que el pueblo percibe cada día más. De nuevo las encuestas nos muestran que instituciones como la Unión Europea y las Naciones Unidas son calificadas en algunos países peor que hace diez años. Si preguntamos a las personas acerca de la importancia de las instituciones, los números crecen. La gente piensa cada vez más que sí son importantes. Miremos la escala de actividades de los grupos de interés. Cada día más van en paralelo a su Gobierno nacional, y se dirigen a instituciones internacionales con oficinas en lugares como Bruselas, Ginebra, Washington. Los grupos de interés también se mudan al nivel internacional y buscan influenciar, ya no a su propio Gobierno, sino que le dan la vuelta y van directamente a la institución internacional.

Todo ello nos lleva al movimiento que busco explicar: la paradoja democrática. Durante las campañas, los políticos afirman que controlarán las cosas. Hacen todo tipo de promesas y, cuando gobiernan, se ven obligados a llegar a arreglos, dado el muy complejo entorno de las instituciones políticas de diferentes niveles. Evaden responsabilidad si algo sale mal, culpan a las instituciones, y también se apropian del crédito si algo sale bien. La gente siente que hay mucho simbolismo respecto a esas cosas que suceden, y piensa que los Gobiernos que simulan tener todo bajo control practican un cierto juego. Parte de la creciente insatisfacción se debe, precisamente, a esos juegos de los parlamentos y los partidos, sobre todo durante las campañas electorales. La gente está insatisfecha en muchas partes con sus partidos y parlamentos. Y la gente no es tonta. Acepta decisiones relativamente tecnocráticas de los bancos centrales, o de las cortes supremas, a pesar de que estos organismos no siguen el principio democrático sino la lógica de la argumentación y la pericia.

Existe otro proceso, que es la creciente politización de las instituciones internacionales. Usualmente la política internacional se analizaba a través de las preguntas "¿esto servirá a nuestro interés nacional?" y "¿será eficaz?". Los dos criterios para juzgar la política extranjera e internacional eran efectividad e interés nacional. Hoy por hoy, a esas instituciones internacionales se les ve en términos muy diferentes. Se hacen nuevas preguntas y mediciones en relación con la igualdad y la noción de un buen orden político. Hay también una creciente resistencia nacional en contra de las instituciones internacionales, basada en cuestiones de legitimidad. Un ejemplo es la Constitución Europea, que fue rechazada en los Países Bajos y en Francia, en principio con argumentos de que no era conveniente para la democracia.

Se han presentado grandes protestas en contra de las instituciones económicas internacionales; pero, por otro lado, hay campañas transnacionales que buscan usar estas instituciones para sus propios propósitos, por ejemplo, para mejorar la situación de derechos humanos en muchos países, o la política ambiental global. Lo que vemos de nuevo es este doble movimiento: creciente insatisfacción con los Gobiernos nacionales, y creciente politización de las instituciones internacionales.

Pienso que este cambio de autoridad es responsable del tipo de afirmación con la que abrí: a la gente le gusta la democracia, apoya el principio democrático, pero cada vez critica más las instituciones democráticas. La razón para esta paradoja representa un enorme desafío para todos los que piensan sobre el orden político: es un cambio en las relaciones de autoridad, donde los Estados-nación se ven cada vez más circunscritos por las instituciones internacionales con autonomía y autoridad propias.

¿Qué sigue a partir de esto? Terminaré muy brevemente en cuatro puntos:

Primero. La democratización mundial de los territorios estatales no es suficiente. No bastaría con que todos los Estados del mundo fueran democráticos. Sería maravilloso, claro está, pero no suficiente. También necesitamos una democratización de las instituciones internacionales para tener un orden político democrático, que consiste en dos niveles: nacional e internacional.

Segundo. Esos dos niveles no se pueden pensar por separado. Tampoco ayudaría contar sólo con las instituciones internacionales democratizadas. Es el juego de interrelación entre las instituciones nacionales e internacionales lo que debe democratizarse, el proceso complejo de toma de decisiones en sus diferentes niveles.

Tercero. Es necesario internacionalizar los parlamentos nacionales. Se lograría muchísimo si los parlamentos adquirieran más conciencia del entorno global donde viven y no sólo debatieran sobre problemas nacionales. Se unirían a sus Gobiernos en temas de política internacional, lo que ayudaría también a que los debates en cada país fueran menos centrados en lo nacional y pusieran mayor énfasis en los asuntos internacionales. Internacionalizar los parlamentos y los debates nacionales es un paso necesario, antes de pensar en parlamentos o partidos políticos mundiales u otras cosas que requieren prerrequisitos sociales que no existen en este momento.

Eso me lleva, al cuarto y último punto. Las instituciones internacionales deben estar diseñadas y presentadas de tal manera que estimulen debates sobre las decisiones. Deben ser más transparentes y participar en los debates nacionales; deben entrar a los países y salirse de sus discusiones en Ginebra, Washington o Bruselas. Deben participar verdaderamente en los debates nacionales, porque son la base de cualquier democracia.

LA CULTURA DE LA DEMOCRACIA EN AMÉRICA LATINA

Alberto Olvera*

Aunque por lo regular se piensa que el término "calidad" no tiene nada que ver con la cultura –calidad nos remite de inmediato a estándares, a mediciones cuantitativas contra estándares establecidos–, en la vida de los seres humanos y, sobre todo, en la vida democrática, es necesario establecerla como norma, porque nuestras interpretaciones de lo que hacemos y del mundo están condicionadas por nuestra cultura. Por ejemplo, no significa lo mismo para los mexicanos que para un europeo occidental hablar de derechos sociales, por la simple y sencilla razón de que en Europa hace décadas que los derechos sociales están establecidos y son accesibles de manera universal, mientras que en nuestros países no existen como derecho aplicable para todos, sino están distribuidos de manera desigual y presentan factores de exclusión social y política, directamente relacionados con su aplicación.

Así, el concepto universal de ciudadanía, o el de derechos sociales, no significan lo mismo en un país que en otro. Por lo tanto, al hablar de la calidad de la democracia, debemos establecer claramente que ésta no sólo nos va a remitir a estándares internacionales normalizados, sino también a las formas en que los ciudadanos de cada país interpretan los derechos y cómo actúan como sujetos de la vida pública en relación con ellos.

En México vivimos en un régimen democrático sumamente imperfecto para cualquier estándar en, por lo menos, dos sentidos: en cuanto a los procedimientos de garantía de los derechos políticos, pues éstos todavía están sujetos a contingencias políticas diversas –recordemos que acabamos de salir de una última reforma electoral federal, donde se ha intentado corregir los errores de nuestro sistema político–, y en cuanto a que dentro

* Economista y sociólogo de New School for Social Research de Nueva York. Director del Instituto de Investigaciones Histórico Sociales de la Universidad de Veracruz.

de los estados de la república los sistemas democráticos funcionan con brutales imperfecciones. Ni siquiera nuestra larga lucha por la democracia en México ha podido concluir de una manera satisfactoria. Todavía luchamos por construir una democracia electoral.

Si hablamos además del conjunto de derechos que constituyen la ciudadanía y, por lo tanto, el entramado jurídico de la democracia, tendríamos que tomar en cuenta otro tipo de limitaciones. La primera tiene que ver con que los derechos civiles, los derechos fundamentales del hombre –los universalmente establecidos desde hace por lo menos 250 años–: no son realmente accesibles para todos los mexicanos. Por ejemplo, hay 150 mil personas en las cárceles que ni siquiera han sido sometidas a proceso legal. Son los más pobres de los pobres, que no tienen los recursos económicos ni políticos para que la justicia se aplique. Por lo tanto, permanecen meses, a veces años, en las cárceles, sin siquiera ser sometidos a proceso. Esto significaría, entonces, que las cárceles son, en realidad, bodegas de pobres donde los derechos civiles no se aplican. Así, aunque la Constitución establezca los derechos civiles, no los podemos tomar en cuenta como existentes. Ni siquiera porque tengamos derechos políticos podemos dar por sentados los derechos civiles, puesto que existen diversos déficits construidos en la operación del sistema político. Además, muchos otros derechos fundamentales están en cuestión, debido a los conocidos abusos de los derechos humanos de los detenidos en general, y por el pésimo funcionamiento del sistema de justicia. Y no es un problema sólo de México, sino de América Latina en general.

Cuando hablamos de la calidad de la democracia en México, tenemos la tentación común de olvidar que la democracia no se constituye sólo por los derechos políticos, sino también por las otras constelaciones de derechos. No puede hablarse de ciudadanía sin un concepto integral de la misma. Si pensamos en derechos sociales, podemos establecer exactamente la misma realidad. Los derechos establecidos en la Constitución que se refieren, por ejemplo, a la educación y a la salud, son ignorados o violados de modo sistemático en nuestro país, simple y sencillamente porque no tenemos todavía un acceso universal a ellos. De acuerdo con la Constitución, la enseñanza preescolar es obligatoria; sin embargo, el 75 por ciento de los niños en edad preescolar no cuenta con ese servicio aún. Es constitucionalmente obligatorio terminar la secundaria en este país; no obstante, más de 30 por ciento de los jóvenes en edad de estudiarla no logra concluirla, y muchas veces ni siquiera empezarla. Si hablamos del

problema de salud, estamos en una situación similar: más de 50 por ciento de los habitantes de México carece de un seguro médico. Esta realidad es una constante en todos los países de América Latina y en Estados Unidos, donde más de 35 por ciento de los ciudadanos carece de todo tipo de acceso a los servicios de salud. Pueden acudir a los hospitales en condiciones de emergencia, pero realmente no están cubiertos por un seguro. Menciono esto para hacer notar que en Estados Unidos no hay un Estado de bienestar y que es importante, por tanto, no tomar a este país como parámetro en términos de derechos de ciudadanía. En otras palabras, la calidad de la democracia, que nos remite a la idea de ciudadanía integral, nos permite pensar con claridad que la ciudadanía es un proceso en construcción desde el punto de vista del acceso a los derechos. Pero no sólo lo es desde ese punto de vista, sino también desde una perspectiva histórica comparativa. ¿Cómo entendemos los mexicanos nuestra participación en la construcción de ciudadanía y, por consiguiente, en términos de la calidad de la democracia que vivimos? Muchas veces se ha mencionado que los resultados de todas las encuestas realizadas en América Latina –sobre todo el Latinbarómetro y las encuestas que han levantado en México la Secretaría de Gobernación o el Instituto Federal Electoral– demuestran la profunda insatisfacción que en América Latina, en general, y en México, en particular, se tiene con respecto a la democracia.

El conocido estudio de Guillermo O'Donnell sobre el estado de la democracia en América Latina nos indica claramente que la mayoría de los habitantes de esta región siente una profunda insatisfacción con una democracia que ha sido incapaz de garantizar a los ciudadanos el acceso a los servicios básicos.[1] No sólo se trata –como en el caso europeo occidental–, de Estados que ven disminuida su capacidad de cumplir con derechos sociales universales, pero que parten de un estándar realmente universal de aplicación, sino al contrario: en los países latinoamericanos nunca se aplicaron esos derechos, y en ellos las expectativas sobre la democracia política estaban fincadas en que precisamente ese sistema político podría otorgar la capacidad de acceder a ellos. Como no se logra, lo que tenemos es una creciente insatisfacción con la democracia como sistema político y, por lo tanto, una especie de idea generalizada de que la democracia no sirve para garantizar la justicia social, ni una convivencia colectiva fundada en una ciudadanía integral.

[1] Guillermo A. O'Donnell, Osvaldo Iazzeta y Jorge Vargas Cullell, *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía: reflexiones sobre la calidad de la democracia en América Latina*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario, 2003.

Hay sólo un ejercicio admirable en América Latina, el único que merece llamarse un verdadero estudio de la calidad de la democracia, que ha sido practicado en Costa Rica. En este pequeño país centroamericano, un grupo de las universidades públicas congregó a un conjunto de intelectuales muy importante y llevó a cabo la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia. Se trata de un estudio muy extenso que no comprende únicamente una parte estadística normal, es decir, una evaluación estandarizada del acceso a los derechos y de la situación de la ciudadanía en ese país, sino también un conjunto de entrevistas, paneles y grupos de enfoque donde se les pregunta a ciudadanos de distintas regiones, clases sociales y grupos profesionales cuáles son sus conceptos acerca de la democracia en la que viven.

Estoy hablando de Costa Rica, que es tal vez la democracia con más años de operar, un país cuyos estándares de acceso a la educación y a la salud podrían considerarse los mejores de América Latina. Los ciudadanos entrevistados han planteado con claridad sus ideas, han localizado muy específicamente los puntos débiles de su democracia y han construido un diagnóstico sobre la calidad de la democracia en Costa Rica, que es ejemplar porque combina lo que podríamos llamar la doble perspectiva a través de la cual se puede interpretar la calidad de la democracia: por un lado, una perspectiva externa y objetiva, es decir, basada en estándares; pero por el otro, una interna, desde los actores, basada en las interpretaciones que los ciudadanos tienen de su propia vida colectiva. Esta interpretación cultural e históricamente situada ha sido en verdad extraordinaria porque denota que los ciudadanos costarricenses conocen bien los defectos de su régimen político y la agenda de las transformaciones necesarias. Podemos decir que, cuando hablamos de calidad de la democracia, debemos tomar en cuenta esta doble perspectiva externa e interna, es decir, el diagnóstico objetivo situacional con el análisis de las condiciones culturales en que se establece la democracia.

Como conclusión, quiero subrayar la necesidad de establecer un diálogo en torno al déficit democrático de los países de América Latina, donde las cosas se complican mucho porque ha habido una coincidencia histórica precisamente entre el acceso a la democracia política y el ajuste estructural causado por el régimen neoliberal en el que nos hemos visto obligados a vivir en los últimos años. La democratización masiva de América Latina ha coincidido con este ciclo que, en efecto, limita las capacidades de los Estados nacionales para definir sus propias políticas públicas y ha causado

ajustes extraordinarios en el orden económico nacional, profundizando desigualdades de acceso a los derechos que ya existían previamente a la etapa democrática.

Si pensamos entonces que la democracia se da en condiciones materiales relativamente desfavorables para las mayorías, y en los déficits históricos acumulados por regímenes políticos no democráticos que fragmentaron e hicieron muy diverso el acceso a los derechos de la ciudadanía, encontramos en América Latina un paquete muy complejo, porque tenemos altas expectativas democráticas con Estados muy débiles que, como en Europa, se ven cada vez más incapacitados para cumplir con las esperanzas ciudadanas.

Es en ese marco en el que tenemos que pensar cómo construir ciudadanía, cómo garantizar la integridad de los derechos en un contexto económico desfavorable, donde la lucha por los escasos recursos del Estado se agudiza y tiende a favorecer crecientemente a quienes ya desde antes del régimen democrático tenían un poder superior al de la mayoría. En otras palabras, cómo atacar el problema de la exclusión social y política para, en efecto, construir los cimientos fundamentales de la ciudadanía.

Termino con una nota para recordar no se puede interpretar el desarrollo de un país sin tener una perspectiva de desarrollo humano. O'Donnell y sus socios han tenido el mérito de publicar, junto con sus alumnos costarricenses, un libro donde hablan de la correlación entre la calidad de la democracia y el desarrollo humano, considerando siempre que no puede pensarse en la democracia sin un correlato con conceptos de vida digna para todos los habitantes de un país.

La dignidad de la vida cotidiana es un elemento esencial que se construye a partir del acceso a derechos, de la capacidad de todo ser humano de sentir asegurada su existencia y de tener, insisto, el mismo derecho que los demás a acceder a los bienes públicos. Mientras no garanticemos eso –y no lo tenemos garantizado hoy–, nuestras democracias tendrán carencias fundamentales. No olvidemos eso en ningún debate. No olvidemos estos factores al hablar de un manifiesto por la gobernabilidad, porque no podemos pensarla simplemente como una especie de sistema que mantiene la estabilidad política, o como un mecanismo de equilibrio internacional entre naciones crecientemente vinculadas. Tenemos que pensarlo también como una garantía primordial de la universalización de los derechos y, por tanto, de la construcción de una vida digna para todos los ciudadanos.

LA PRESIDENCIA EN PAÍSES EN DESARROLLO

El caso chileno 2000-2006

Eugenio Lahera*

La fuerza de la gobernanza democrática es confiable en cuanto dé los resultados esperados por los votantes. Los pactos sociales que especifican los programas que serán implementados pueden funcionar con este fin, particularmente en los países desarrollados. Por otro lado, en los países en vías de desarrollo hay una consideración adicional: poner los programas en práctica. Así, en vez de una, en los países en vías de desarrollo tenemos dos tensiones con respecto a las políticas públicas. Una entre la política y las políticas; porque las autoridades por lo general carecen de experiencia o conocimientos para mezclar las consideraciones técnicas y políticas y convertirlas en políticas, y el sistema político se halla muy fragmentado. La segunda entre las fases de origen, diseño, administración y evaluación de las políticas –con frecuencia el problema no es dar con los programas "correctos", sino la dificultad de ponerlos en práctica–.

Ahora las buenas noticias: si los dos problemas tienen a las políticas públicas como una de las variables involucradas, se puede preguntar: ¿es posible que mejorar las políticas públicas ayude a la solución de ambos problemas al mismo tiempo?, ¿bajo qué condiciones?

Presidencias: fuerza formal y debilidad operativa

La presidencia es especialmente importante en América Latina

La presidencia lleva un peso considerable en todo el mundo, pero en América Latina éste se incrementa por la inestabilidad de los sistemas políticos.

* Profesor investigador de la Universidad de Chile. Fungió como asesor de políticas públicas del presidente Ricardo Lagos y trabajó como colaborador para la CEPAL.

Sin embargo, vale la pena reconocer la realidad de la cadena de toma de decisiones en el Gobierno. Por lo regular, la constitución señala con claridad el rol de las diferentes ramas del Gobierno, y la organización del Poder Ejecutivo es relativamente simple. El presidente es la más alta autoridad, seguido por las autoridades sectoriales a nivel ministerial y regional. También hay algunas autoridades independientes, y otras con menores grados de autonomía con respecto a los ministros.

Pero hay diferencias entre la perspectiva regulatoria del proceso de toma de decisiones en los altos mandos del Gobierno y la realidad. Ese círculo depende de –y es determinado por– el sistema de gobierno como un todo, y por el sistema político, que puede generar mucho ruido.

Por otra parte, el presidente no es una autoridad por completo discrecional y los problemas no se resuelven de manera sectorial o geográfica. La toma de decisiones en los altos mandos del Gobierno es un proceso de negociación que involucra a muchos actores, quienes no siempre tienen posturas predecibles sobre distintos asuntos.

Para aumentar la eficacia del núcleo estratégico, es mejor concentrar los esfuerzos analíticos y operativos en el centro más importante de toma de decisiones –la presidencia de la república–, así como en los respectivos ministerios y oficinas relacionados con las políticas. Más aún, deben enviarse señales inequívocas al ministerio de presupuestos sobre las prioridades establecidas con respecto a las políticas.

La principal variable en el liderazgo efectivo es proponer objetivos más exigentes, en un programa consistente y financiado que pueda sustentarse en un constante apoyo político. El liderazgo incluye las siguientes tareas: identificar oportunidades de innovación, buen diseño de políticas, anticiparse a la oposición, capacidad de negociar y alcanzar acuerdos, de detectar problemas y cambiar de planes. Si el desarrollo social va de la mano con el desarrollo económico, la pregunta es: ¿qué puede hacerse a este nivel?

Con frecuencia la presidencia funciona muy mal

Pero el peso de la presidencia no siempre se traduce en un buen sistema de toma de decisiones, con niveles adecuados de cooperación y coordinación con el resto del Gobierno que, al mismo tiempo, se halla en consonancia con el sistema político y social. En Chile funciona mejor que en la mayoría de los países de la región. La presidencia es a veces una palabra muy grandiosa para describir a una persona o institución. Docenas e incluso cientos de personas trabajan en la presidencia, pero no son la presidencia, la cual

es esencialmente la persona elegida por los votantes, cuya decisión es un activo, o el suministro más escaso dentro del Gobierno. El resultado es una presidencia débil o ineficiente, la cual tiene mucho poder legal, pero no puede hacer un uso productivo de él: mucha fuerza, poco poder.

En algunos casos se han dado reformas marginales, pero no hay una evaluación de los esfuerzos a nombre de estas reformas. Pero parece una historia triste. Así, la buena administración de la presidencia es la esencia de la política y las políticas en América Latina.

¿Cómo organizar el proceso de toma de decisiones?

Un problema universal

Este no es un problema exclusivo de América Latina. En países tanto desarrollados como en vías de desarrollo aún no se encuentra la mejor organización para la toma de decisiones de la presidencia.

Pero incluso al tomar en cuenta las diferencias entre los diversos casos, la principal duda es ésta: ¿un fuerte gabinete presidencial o un trabajo más cercano con el gabinete? Ambos se han intentado muchas veces en distintos lugares, sin logros que nombren un ganador. De hecho, ambos han sido perdedores.

El caso de Chile

Panorama general

A Chile se le ha considerado un éxito entre los países en vías de desarrollo. Desde que se recuperó la democracia en 1990, el producto nacional se ha más que duplicado y el índice de pobreza se redujo a la mitad. La economía chilena es estable y abierta, se han firmado tratados de libre comercio con todos los principales mercados de exportación en Europa, América y Asia. La sociedad chilena, una vez gobernada por valores conservadores y procedimientos militares, ha elegido recientemente a su primera mujer en la presidencia, Michelle Bachelet, la hija de un general de la fuerza aérea constitucionalista que murió en prisión durante la dictadura de Pinochet.

Hay cada vez más publicaciones sobre diversos aspectos de la experiencia chilena, pero aún falta el análisis de una actitud dominante que ha estado en la raíz de muchos resultados exitosos dentro de distintos sectores. Esta actitud puede resumirse como impulsada por consenso y orientada hacia la implementación de políticas públicas.

Consenso

Viejas grietas aún permanecían en la sociedad chilena para mediados de los ochenta, pero el periodo extendido del Gobierno militar y su carácter divisor las hizo parecer pequeñas o pasadas de moda; y un creciente consenso se alcanzó entre viejos enemigos.

Durante la década, hubo argumentos con muchas aristas dentro del movimiento de oposición al Gobierno de Augusto Pinochet. En el punto más bajo de la inclusión social en el país algunas voces externaron su preocupación por el futuro de la sociedad chilena, ya que todos padecían alguna forma de exclusión de la vida pública.

La urgente necesidad de inclusión social, política y económica impulsó los acuerdos políticos entre las principales fuerzas políticas: los demócratacristianos, los socialdemócratas y los liberales de izquierda en sus distintas tonalidades.

Para fines de los ochenta, el Gobierno dictatorial y la oposición democrática habían negociado una transición hacia la democracia. Al nivel político hubo un acuerdo explícito dentro del marco de la constitución de 1980. Esto se consideró un costo necesario de la transición. En la esfera económica hubo una aceptación tácita, mediante la concertación de este rediseño de derechos de propiedad hecho durante el gobierno autoritario: esto incluyó privatizaciones anómalas que favorecieron a los funcionarios cercanos al régimen, y un intenso proceso de concentración económica bajo auspicios de los grupos económicos "políticamente" correctos (o sea, partidarios del Gobierno militar).

La concertación también mantuvo las políticas básicas seguidas por el dictador tras la crisis de principios de los ochenta, que se basaban en una estrategia económica abierta, de mercado libre, con exportaciones de recursos naturales como su impulso dinámico. Esta aceptación tácita se debió al éxito de la economía chilena durante la segunda mitad de los ochenta. En ese momento, los desacuerdos más relevantes de la oposición democrática con la estrategia económica del Gobierno militar eran sus costos sociales, la resultante concentración económica y la precariedad de la base exportadora.

Con la experiencia actual, parece claro que esos acuerdos fueron tan inclusivos que resultaron desorbitados, no sólo desde el punto de vista de la concertación, sino también por sus aspectos políticos y económicos. Para finales de los ochenta esto era casi inevitable. Además, hubo un entendimiento entre la derecha liberal para hacer las reformas necesarias: esto sería impracticable.

La estructura institucional tiene el pecado original (o la condición benéfica, según otros) de ser un producto del periodo dictatorial. Desembonar las visiones ideológicas y funcionales es un proceso demasiado lento. Estas ideas se combinaron, y serían los puntos clave de la alianza concertada, la cual derrotó a Pinochet en sus propios términos cuando se convocó a un referéndum para alargar su ya de por sí prolongada dictadura. La guerra fría terminó en Chile cuando cayó el muro de Berlín.

Políticas públicas

Aunque importante, este nuevo marco de ideas necesitaba la capacidad operativa para aplicarse, y esto lo proveyó un nuevo enfoque en las políticas públicas. Sistemáticamente se atendían sus tres principales aspectos: políticos, técnicos y comunicativos, junto con sus cuatro fases respectivamente: origen, diseño, administración y evaluación. A las políticas públicas se les asignaron objetivos viables y, sobre todo, se volvieron un lenguaje común para las élites políticas, económicas y sociales, así fuera para tener desacuerdos.

Las políticas públicas tuvieron un papel activo y sustantivo al mismo tiempo, pues modernizaron el modo en que se tomaban las decisiones relativas a la sociedad. Así, la mezcla exitosa de imperativos políticos y posibilidades técnicas sobre objetivos definidos con precisión se volvieron un bien público para todos los chilenos.

En Chile, el presidente es el actor político más importante dentro del sistema, sin importar la persona o las circunstancias. Es quien encabeza el Poder Ejecutivo, es colegislador en el Congreso y nomina a los candidatos para las principales cortes judiciales, lo cual debe confirmar el Senado.

En su autoridad, dirige la política económica, las políticas domésticas, las relaciones exteriores y el ejército. Es patrono de la Universidad de Chile, padrino del séptimo hijo de cada familia, y mucho más.

Consideraremos la experiencia de un grupo de políticas antes y después de constituirse la División de Políticas Públicas de la Presidencia de Chile, durante los años 2000-2006.

El trabajo hecho para el futuro presidente

El grupo comenzó con Lagos antes de que fuera electo. De hecho, el candidato que sería presidente debía actuar como tal antes de la elección. Los programas deben ser realistas, pero dentro de una visión del futuro del

país, combinada con un profundo conocimiento de la situación de políticas públicas. El presidente debe dar resultados desde el primer día de su mandato, o tomar las de Villadiego.

Un pequeño grupo de simpatizantes de Lagos trabajó con el candidato en estos dos requerimientos, los resultados fueron un libro (*Mi idea de país*) con una visión del futuro de la nación, y un reporte completo sobre la situación de casi cien políticas estratégicas.[1] Estos dos trabajos estaban en el cruce de las políticas, la política y la burocracia. Un liderazgo democrático debe ser técnicamente realista, financieramente posible y políticamente apoyado.

Este grupo buscaba lograr eso. Cuando llegó el momento, el presidente y la presidencia estuvieron listos.

El presidente nombra su gabinete

Estilo y experiencia del presidente

Durante su vida profesional, Ricardo Lagos valoraba las reuniones bien preparadas y tenía pésima opinión de quienes perdían el tiempo. Como ministro de previos Gobiernos democráticos (Educación y Obras Públicas), a Lagos le molestaba la falta de seguimiento de sus reuniones con el presidente y otras autoridades. La recepción de los mensajes no siempre resultaba clara, rara vez se actuaba y no había registro de las reuniones. El presidente Frei era un escucha especialmente silencioso.

Él sabía bien que el tiempo del presidente para tomar decisiones es reducido, y un activo escaso en el Gobierno. Cómo usar de manera adecuada el tiempo del presidente y encontrar modos de mejorar ese aspecto, es algo que requiere ser entendido y apreciado. Una porción del tiempo del presidente debe reservarse para asuntos relativos a las políticas públicas.

Los orígenes de la futura División de Políticas Públicas

Algunos miembros de este grupo trabajaron desde 1990 como consultores en políticas públicas de los Gobiernos previos de la concertación, dentro de la Secretaría General de Gobierno. Este fue el núcleo de la División de Políticas Públicas que, en marzo de 2000, creó el presidente Lagos dentro de la presidencia. Se basaba en la experiencia de Eugenio Lahera en Princeton en los años de 1974 y 1979, y en otros trabajos. Por una parte, el autor inauguró

[1] *Estado de situación al 3 de noviembre del 2000.*

el curso de Introducción a las Políticas Públicas en la Universidad de Chile y en diversas universidades latinoamericanas. Por otra parte, fue importante la experiencia laboral regional en la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (CEPAL). El autor de este trabajo laboró como consultor regional en la Reforma del Estado y como editor de *CEPAL Review* (1987-2000), incluyendo todo el periodo, mientras que Aníbal Pinto era director.

Es importante señalar que Pinto enfatiza que la organización social oligárquica de los países latinoamericanos es cosa del pasado, pero un sistema postoligárquico aún se halla en proceso. Esto convocó a los Gobiernos nacionales. Fernando Fajnzylber agregó los aspectos instrumentales necesarios para lograrlo: los Gobiernos serán capaces de alcanzar acuerdos de largo plazo sobre objetivos e instrumentos de acuerdo con el nivel de participación social plural, lo adecuado de las políticas y la eficiencia de su implementación.

Otros puntos de vista importantes dentro del CEPAL vincularon las políticas públicas con una renovación de los esfuerzos de planeación. Esta fue la lectura del secretario ejecutivo de CEPAL, José Antonio Ocampo, del libro *Introducción a las políticas públicas*.[2] Juan Martín, director de ILPES, y Luis Lira tuvieron una opinión similar.[3]

¿Qué puede ofrecer este grupo?

Basándose en su experiencia y convicciones, este grupo creía en la consideración conjunta de asuntos sustantivos y en su implementación: política y políticas públicas, políticas públicas y administración. Una excelente política pública incluye cursos de acción y flujo de información, enlaces a un objetivo público democráticamente definido; dichos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y con frecuencia implican la participación de la comunidad y el sector privado, guías o contenidos, así como instrumentos o mecanismos, definiciones institucionales y pronóstico de resultados.

Una excelente política pública es la que, usando valores como punto de partida, propone claros objetivos políticos y define de la mejor manera los aspectos técnicos. Esto último no remplaza la política, pero la complementa, le da forma.

---

[2] Eugenio Lahera, *Introducción a las políticas públicas,* Fondo de Cultura Económica, 2002.
[3] Sobre más desarrollos conceptuales de la CEPAL, ver anexo.

Esta convicción analítica condujo a una rutina de gobierno. Para mejorar la capacidad de implementación es esencial identificar dos características cruciales de las políticas y determinar qué pasos han de seguirse con relación a cada una.

Las políticas tienen al menos cuatro lados: a) administrativo y legal, b) económico, c) comunicación y participación, d) político y legislativo. Las políticas siempre se hallan en una o más etapas –no siempre consecutivas– que corresponden a su origen, diseño, administración y evaluación. La política económica y el arte de gobernar deberían basarse en una actitud de políticas públicas, de acuerdo con la cual los asuntos políticos, administrativos y de comunicación deberían considerarse simultáneamente en las fases analíticas del origen, diseño, administración y evaluación de cada política.

Diseño de la UPP dentro del estilo del presidente

El formato de operación de la presidencia no se halla institucionalizado en Chile, excepto por las estructuras administrativas formales, y desde el retorno a la democracia no ha habido un formato único de operación para la presidencia.

La definición del presidente Lagos buscaba el sostenimiento de un grupo dinámico que resultara relevante para que se hiciera el trabajo durante el periodo presidencial. No quería otro nivel rodeando al presidente, y que compitiera con otros grupos del gabinete, sino una extensión informal de sus habilidades analíticas y operativas. No era para que el grupo realizara sus propias políticas y operaciones, sino las del presidente. Este grupo no cambió las estructuras existentes, aunque sí modificó las interfaces entre muchas de ellas.

Como tal, algunos de sus miembros tuvieron relación frecuente con el presidente y relaciones fluidas con los ministerios y servicios. El grupo no "intermediaba" entre el presidente y el gabinete. Su legitimidad no era burocrática ni política. Su fuerza venía de la autoridad que se le confirió y del apoyo total del presidente.

Colocar a los asesores en políticas públicas como parte del grupo presidencial evitó que estuvieran sujetos a la jerarquía, permitió más flexibilidad, velocidad y eficiencia, e hizo al equipo menos burocrático. Sus miembros eran individuos altamente especializados sin agendas personales, y con las habilidades políticas y técnicas necesarias para realizar su trabajo.

Cómo funcionaba la división

Su campo de trabajo

El objetivo del grupo fue asesorar al presidente con respecto a las prioridades de su agenda. Como se dijo antes, no fue un nivel de autoridad entre el presidente y el gabinete, y los ministros confiaron en el instrumento. Esta agenda es el resultado de la articulación de compromisos programáticos, tanto presidenciales como ministeriales. Es una agenda cambiante, flexible, pero con políticas prioritarias que definen los puntos focales de la acción gubernamental.

La función principal del grupo fue proveer una perspectiva comprehensiva y profesional para evaluar las principales decisiones relacionadas con esta agenda, con especial atención a las críticas. Es importante especificar que las actividades de la división no cubrían todas las políticas públicas, ni siquiera todas las políticas públicas estratégicas.

Por una parte, la mayoría de las políticas públicas no se hallan dentro de las propiedades de la agenda presidencial. La mayoría de las políticas públicas son continuidades; se discuten principalmente en torno a la asignación del presupuesto. Por otra parte, el sistema presidencial de toma de decisiones con respecto a la agenda presidencial a veces adoptaba otras configuraciones. Distintas consideraciones sobre los asuntos y el área de políticas públicas, intereses y actores involucrados, los procesos legislativos, condujeron a otro manejo dentro del Poder Ejecutivo. Además, la agenda diaria del presidente cubre múltiples actividades. La participación de la DPP normalmente se restringía a sus propias tareas.

Para trabajar los diversos aspectos en los que se involucró, los trabajos de la unidad se integraron tersamente con otros sectores de la presidencia y el gabinete. Ese fue el caso de los asuntos políticos y de prensa, dentro de la presidencia y del Ministerio de Finanzas y de la Secretaría General de la Presidencia.

La oficina de políticas públicas consiste en un pequeño grupo de nueve profesionales y siete asistentes (tres economistas, dos abogados, un especialista en políticas públicas, un sociólogo, un historiador y un periodista), todos especializados en sus áreas. Al mismo tiempo, el trabajo conjunto y las discusiones de grupo hicieron posible que todos fueran sustituibles con miembros internos en poco tiempo, para trabajos específicos. Su reclutamiento y los eventuales cambios dentro del grupo eran responsabilidad directa del director, y había paridad entre hombres y mujeres. Se requirie-

ron profesionales de distintas disciplinas con un perfil técnico; no tenían puestos en partidos políticos, aunque se exigió su afiliación a la coalición gobernante y un serio compromiso con la administración en turno.

Los miembros de la oficina de consultores en políticas públicas mantuvieron un bajo perfil público, baja exposición a la prensa y se ajustaron al requerimiento de confidencialidad. Así, el interés político, o los relacionados con partidos políticos, pueden descartarse en los análisis de políticas públicas y en la relación con el presidente. Varios miembros de la Dirección de Política Pública se inscribieron en cursos de posgrado durante esos años.

Mezcla de los distintos aspectos de cada política

Las políticas tienen al menos cuatro lados: a) administrativo y legal, b) económico, c) comunicación y participación, d) político y legislativo. Todos señalan hacia una característica actual de las políticas; hay una campaña permanente, donde la importancia de las encuestas con frecuencia se exagera.

El propósito de la comunicación es generar suficiente apoyo para gobernar y llevar a cabo un programa de gobierno. En otras palabras, desde este punto de vista, lo importante es la opinión de la gente gobernada. Son los clientes del Gobierno, y sus expectativas, sentimientos y opiniones no pueden tomarse a la ligera. La excusa de que la gente no entiende porque carece de conocimientos no es válida en la comunicación.

Usualmente, que una política pública sea difícil de explicar significa que debe reconsiderarse antes de ponerla en práctica. Esto no siempre lo aceptan los generadores de políticas, y la mayoría de las veces la responsabilidad recae en el equipo de comunicación. Se hace referencia a un error en la comunicación, un eufemismo para excusar una mala política pública o una decisión equivocada.

En los Gobiernos latinoamericanos, el presidente es por lo regular el principal comunicador. Por lo tanto, parte de la agenda del presidente debe ser transmitir mensajes que aumenten o preserven el apoyo y la confianza ciudadana. Además de políticas públicas efectivas, para realizar esta tarea se requiere consistencia, credibilidad, plazos, persistencia, cercanía y la capacidad de evaluar objetivamente la efectividad de la comunicación.

Una interacción mejorada con el sistema político. Determinar los grupos a los que se dirige el trabajo pertinente con el Congreso y los parlamentarios. Sistematizar relaciones con líderes de partidos políticos y

comités o grupos funcionales relacionados con las políticas respectivas; mantener la comunicación abierta.

Otro aspecto importante es provocar cambios internos en el Gobierno en cada etapa analítica de las políticas públicas. La mayoría de las situaciones de reforma incluyen decisiones que implican a la oficina presidencial y la participación de los ministros del interior, finanzas, la presidencia y de gobernación. Todos ellos forman en Chile lo que se conoce como el Comité Político.

Asimismo, es necesario revisar la solidez y la consistencia. Dentro de la presidencia, el perfil interdisciplinario y el trabajo en equipo conscientemente seleccionados favorece el análisis de políticas públicas. La frecuente división sectorial se superó al trabajar como equipos de políticas. La mera naturaleza de las políticas públicas exige romper las tradicionales barreras disciplinarias. Entender la acción pública como un todo ayuda a ver problemas no detectados, hacer preguntas que otros enfoques tienden a omitir por su especialización o cortedad de miras. Frecuentes discusiones enriquecieron este tipo de trabajo.

Por ejemplo, la defensa y, con más frecuencia, la disuasión, es un bien público que debe proveer el Estado. Por otra parte, no es el único factor de la seguridad externa. Además, distintas consideraciones de razonamiento económico también pueden ser consideradas, como el resultado de un gasto militar que detona uno similar en otro país; así la disuasión es lo mismo, sólo que a un precio mayor del necesario. Los planes militares incluyen otros significativos: la necesidad de planeación de inversiones, la racionalización de costos y otros. Desde un diferente punto de vista, la defensa del país tiene que procurar bienes públicos internacionales, como la paz y el orden regionales o globales.

Hubo ciertos acontecimientos que deben tomarse en cuenta: la profesión y carrera militar es una de las más restringidas formalmente, el financiamiento de las fuerzas armadas en la Constitución, que el sobreprecio de la industria del cobre puso en peligro la simple continuidad de la regla y los juicios por violaciones a los derechos humanos que avanzaron de modo sustancial durante los dos Gobiernos previos.

Pinochet fue detenido en Londres y pronto los juicios contra él tomaron un curso distinto, no como dictador, sino por el desvío de fondos. Además, las nuevas perspectivas estratégicas abiertas por la integración del país en la economía internacional también fueron relevantes.

Seguimiento del ciclo analítico de las políticas públicas
Las políticas siempre están en una o más etapas –no siempre consecutivas– que corresponden a su origen, diseño, administración y evaluación. No es un círculo cerrado, incluso analíticamente, dadas las frecuentes pérdidas entre las distintas etapas, que son:

Preparación: entre los asuntos prioritarios, ¿qué hace falta para tomar una decisión? ¿Hay una ventana de oportunidad? ¿Se hizo el trabajo preliminar con la Secretaría General de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas? ¿Es posible avanzar sin involucrar al presidente? La preparación, la asistencia y el seguimiento de las reuniones del presidente con los ministros y otras autoridades gubernamentales, así como con otras personas a las que se les dio una cita. ¿A quién se invita a las juntas? Todo el material debe estar disponible antes de la junta.

Toma de decisiones: la junta o la decisión requieren una ayuda de memoria detallada de los acuerdos que se realizarán, los problemas que deben resolverse y los conflictos por resolver. A la junta asistirán los asesores en políticas públicas. Su principal función es proveer una perspectiva comprehensiva y profesional que evalúe las principales decisiones con atención especial a las críticas. En particular: el diseño o rediseño de asuntos controversiales. La variedad de datos, modelos y alternativas debe materializarse en textos que caractericen las políticas más relevantes y que sugieran los cambios o innovaciones necesarias. Las ideas de "bote de basura" y de "ventanas de oportunidad" aplican aquí.

Se redactaron minutas de la junta y de las decisiones, especificando los asuntos tratados y las decisiones tomadas, así como las responsabilidades pertinentes y sus plazos. Las responsabilidades y sus plazos son monitoreadas por la oficina de los asesores en políticas públicas: el seguimiento de las políticas públicas lo lleva a cabo cada persona a cargo de un área dada en distintos niveles, de acuerdo con la decisión tomada por el presidente. Este trabajo se realiza en coordinación con otras secciones gubernamentales, particularmente la Secretaría de la Presidencia y la Dirección de Presupuesto. La evaluación de los resultados (evaluación coetánea) se hizo mediante distintos canales, ninguno de ellos los tradicionales reportes de avance.

Monitoreo de su implementación: se requieren reportes de los cuellos de botella, tensiones entre dependencias o problemas que necesiten la aten-

ción presidencial para la implementación de políticas prioritarias ya definidas, o por ser definidas, porque un nuevo problema ha surgido. La evaluación de políticas es una tarea complementaria de la evaluación anual conducida por el Ministerio de Finanzas.

Un caso interesante es el del ciclo presupuestal. En este respecto, la oficina de los asesores en políticas públicas mantiene una relación fluida con el Ministerio de Finanzas mediante la Dirección de Presupuesto, los distintos ministerios y el presidente, y conduce un seguimiento de las prioridades presidenciales. Además, ayuda a evitar discusiones sectoriales con el presidente por sus limitaciones para solicitar fondos.

Cada administración enfrenta un problema de asignación de recursos que es esencialmente similar al problema de asignación de recursos de cualquier organización económica privada: asignar recursos limitados a múltiples fines que pueden organizarse jerárquicamente.

En este campo, la oficina de asesores de políticas públicas ayuda a verificar si una "lista de objetivos" definida para un periodo dado representa una serie de metas mutuamente consistentes y si pueden alcanzarse en el correspondiente periodo. Tal vez varias listas de objetivos existen al mismo tiempo, escalonadas por prioridad de acuerdo al plazo y su factibilidad técnica. La elección de objetivos es fundamental, debe basarse en una consideración de tipo más político. La centralización de decisiones se vuelve crucial porque el presidente de la república toma las decisiones finales; es importante que él tenga todos los análisis e información a la mano.

Un dato para tener siempre presente es que en todo el proceso hay un juego de poder donde está en juego la asignación de recursos públicos. Esto se debe a que distintas instituciones tienen diferentes misiones y objetivos, por lo tanto, es importante tener una visión más abarcadora, una visión del país que atraviesa objetivos sectoriales.

La oficina de asesores de políticas públicas propicia este clima, dado que centraliza toda la información de distintas fuentes. Cubre la preparación del presupuesto nacional y sus mecanismos de diseminación a lo largo del año, márgenes de flexibilidad para reasignar recursos, la conexión entre asignación de recursos y los objetivos estratégicos del Gobierno y las metas operativas de cada una de las dependencias públicas, el papel de los Gobiernos regionales y locales en la asignación de recursos públicos, el control del presupuesto en empresas paraestatales y los mecanismos que regulan las transferencias entre estas empresas y el Gobierno central.

Instrumentos

Los asesores en políticas públicas trabajan con documentos en un formato definido y dirigido a un solo usuario: el presidente. Los documentos son para obtener una decisión, y deben ser breves, asertivos y bien enfocados. Estos documentos son:

1. *Citación y temario*: citaciones formales para juntas. Las citaciones establecen el propósito y los temas que el presidente desea analizar. Se solicita entrega previa del material pertinente.
2. *Ayuda memoria*: un documento con los datos y definiciones que el presidente desea resolver en la reunión. La oficina de los asesores en políticas públicas recolecta y sistematiza la información para respaldar puntos importantes para la discusión y definiciones de trabajo, estableciendo la opinión existente e incluyendo recomendaciones.
3. *Delivery report*: reporta cualquier dificultad en la implementación o administración de una política pública, recomendando alguna precisión en la línea de administración o evaluación.
4. *Minutas*: trascripción de las discusiones que surgen durante una reunión. Al final se enlistan los compromisos relevantes que brotaron en la reunión, para los cuales la oficina de asesores en políticas públicas realiza un seguimiento. Estado de situación: Selección y organización de las políticas públicas prioritarias del presidente. Se identifican los logros y las tareas pendientes.
5. *Discursos y otros textos*: la DPP estaba a cargo de redactar los discursos y textos del presidente. El Ministro de Gobernación y el Departamento de Prensa de la Presidencia trabajaron juntos con la oficina de asesores de políticas públicas para transmitir las políticas públicas del Gobierno.
6. *Selección de prensa*: diariamente se seleccionaba la prensa y otros documentos internacionales con temas de políticas públicas en todo el mundo. Había recursos para comprar publicaciones relevantes, que se guardaban en una biblioteca.

Consideraciones generales y reformas propuestas

Hay algunas lecciones generales que podemos extraer de la experiencia chilena:

- No es suficiente tener políticas correctas; deben combinarse con las instituciones correspondientes y con procesos políticos funcionales.
- Las reglas del juego deben ser claras, pero también transparentes y que se perciban como justas.
- Tanto las instituciones como las políticas deben fortalecer mercados competitivos y no acomodarse con estructuras poco competitivas.
- La calidad de la actividad gubernamental, incluyendo su responsabilidad, debe ser juzgada en el contexto de roles específicos para el sector público y no con amplios indicadores de desempeño.
- La más importante de todas: que la reforma de economía política se basa principalmente en la relación entre el Gobierno y los gobernados. Incluye cómo se establece la agenda política y cómo se especifican las políticas públicas. Esto debe alcanzarse con una amplia coalición que acuerde un programa representativo, consistente y financieramente sólido. Esto implica reunir los aspectos técnicos y políticos de cada política pública. En el mediano y largo plazo, una buena gobernanza política es una democrática, la cual permite que evolucionen la estabilidad y la flexibilidad y que confronten los nuevos retos.
- Las políticas públicas pueden implementarse mejor también en los países en vías de desarrollo.

Acciones

Los Gobiernos o los partidos políticos pueden iniciar, o profundizar, este proceso al alcanzar acuerdos en asuntos más o menos específicos. Sin embargo, alcanzar estos resultados requiere al menos tres desarrollos relacionados que deben activarse y procurarse a conciencia:

1. El fortalecimiento de la capacidad estratégica del Poder Ejecutivo para designar y monitorear las políticas públicas.
2. La reingeniería de los comités consultivos de los partidos políticos. Los partidos políticos deben fortalecer sus capacidades programáticas. Deben educar a expertos y equipos de asesores para que sean capaces de dialogar con el Congreso, sindicatos, organizaciones populares y grupos de empresarios.
3. Los Gobiernos deben incrementar su participación y establecer un estilo administrativo más abierto.

4. Facilitar el empoderamiento analítico y operativo de organizaciones sociales con más claro entendimiento de los funcionamientos internos del sistema político y del de políticas públicas.
5. Los grupos de expertos podrían enriquecer su análisis con consideraciones más realistas sobre políticas públicas.
6. El Congreso debe abrir el proceso de legislación y establecer un grupo asesor profesional.
7. La interacción entre diseñadores de políticas públicas, administradores y evaluadores con directivas políticas partidistas, así como con los afectados directamente por las políticas públicas.
8. El pluralismo académico es la esencia de la democracia.
9. Los organismos multilaterales y las agencias especializadas deben ahondar más en las consideraciones sobre políticas.
10. Deben mejorarse los modos y medios de los partidos políticos para abrirlos a los ciudadanos, y hacer obligatoria la participación.
11. Dentro de las prácticas democráticas tradicionales, los participantes no organizados por lo general no tienen representación. Sin embargo, en el caso de las democracias que funcionan en la región, el perfil de los participantes no organizados, usualmente invisibles, fue elevado mediante la participación pública y las convocatorias en los medios. Esta práctica puede ser duplicada.

Los logros principales que pueden esperarse de estos esfuerzos son:

1. Una mejora duradera de los modos en que la democracia puede generar políticas públicas de excelencia; la mejora mutuamente fortaleciente de las políticas y la política democráticas.
2. La voluntad de los principales actores para negociar políticas específicas, o un acuerdo político más amplio. Esta voluntad por sí misma podría cambiar todo el contexto democrático y sin duda evidenciaría las debilidades de la gobernanza.
3. Una capacidad mejorada para aprovechar las oportunidades de generar políticas (ventanas de oportunidad) y mejorar las posibilidades de obtener buenos resultados.

Este enfoque integrado pone la política y las políticas en el mismo campo de acción, mezclando dos líneas usualmente distintas de investigación y acción social.

Conclusiones

Se alcanzó la meta de la presidencia. El presidente Lagos terminó su mandato con una aprobación de más del 70 por ciento.

El caso chileno de estos años muestra que los países en vías de desarrollo pueden superar las políticas públicas subdesarrolladas, donde los objetivos irreales van de la mano con administraciones ineficientes. Las políticas públicas pueden mejorarse con rapidez.

También muestra que puede resolverse la alternativa entre el gabinete y equipo para apoyar el proceso de toma de decisiones del presidente. Los factores relevantes son un bajo perfil para el equipo y evitar por completo revelar sus recomendaciones. Por otra parte, el personal de buena calidad abunda en Latinoamérica.

El funcionamiento de este proceso de toma de decisiones se facilita –o incluso se hace posible– con la presencia de ciertas condiciones y factores externos, como un presidente de férrea voluntad y un sistema político estable. Los intentos de copiarlo sin ajustes sin duda serían infructuosos.

Es necesaria la reforma del Estado, pero no suficiente para mejorar la administración presidencial. También se requiere un cambio analítico y operativo basado en políticas públicas.

ANEXO

Desarrollos conceptuales recientes en cepal

En 2005, CEPAL propuso un convenio de protección social, con mayor énfasis en la orientación de las políticas que en su implementación. Sin embargo, una atenta lectura del texto revela significativos aspectos de la implementación. Aquí se presentan sustancialmente reescritos y con la visión del autor sobre las políticas públicas.

Hay un margen para mejores políticas

No hay una correlación directa entre el ingreso *per capita* y los indicadores básicos de bienestar y calidad de vida, lo que sugiere que hay un margen para redirigir las políticas hacia la expansión de los derechos económicos, sociales y culturales. El acceso podría extenderse a muchos bienes públicos sin un aumento sustancial en el ingreso *per capita*.

La mayoría de las regiones del país también tienen el potencial para expandir el rango de áreas (la carga tributaria, la estructura tributaria y la distribución, el enfoque y la eficiencia del gasto social público) en que se da la acción del Estado.

La democracia se manifiesta mediante acuerdos

Los países de la región aceptan los valores democráticos y los acuerdos globales basados en la ética, así como los principios que deberían inducir la convergencia de la efectividad política y el poder normativo de los derechos sociales. Las instituciones proveen los únicos medios para crear dicha estrategia y asegurarse de que se establezca e implemente de acuerdo con principios legales.

Es tan importante promover la estabilidad y el refuerzo del sistema democrático y sus instituciones como definir los procedimientos, los criterios fundacionales y las herramientas que emplearán las políticas. Estos elementos constituyen el soporte de los acuerdos sobre políticas acerca de medidas

basadas en la solidaridad que se utilizarán al compartir los costos de las crisis y para distribuir justa y equitativamente los beneficios del progreso.

Deben reforzarse los aspectos técnicos de las políticas

Las instituciones públicas deben ser técnica y políticamente competentes para proveer a los ciudadanos con los mecanismos necesarios –legales y de políticas públicas– para que exijan sus derechos. Las políticas deben poseer reglas claras y permanentes, así como estándares administrativos.

Las políticas deben tener contenidos claros, basados en principios establecidos. Esto no significa que cada beneficio pueda proveerse a todos, pero sí que, en base al diálogo con todos los afectados, la sociedad alcance un acuerdo sobre los estándares de calidad y cobertura que deben garantizarse a todos los miembros.

La sustancia de la orientación de las políticas no puede aplicarse en todos los países en todas las circunstancias y la implementación estándar debe determinarse adecuadamente mediante factores históricos. Así, las políticas deben tomar en cuenta estas variaciones de tiempo y espacio, ajustándose a niveles altos o bajos de recursos y a los incrementos de límites que deben cruzarse para sacar a la gente de la pobreza, mitigar la vulnerabilidad y reforzar la inclusión social.

La política debe integrarse en las políticas

Los aspectos políticos, sociales y de comunicación de las políticas tienen que ver con cómo se propone la idea de formar cada política, a quién se le pide que participe, qué tipos de procedimientos deliberativos y de representación se utilizarán, cómo se van a monitorear y aplicar los acuerdos, y cómo ha de cumplir el Estado con su papel regulador. La formación de un acuerdo implica que los actores sociales y políticos otorgarán el apoyo necesario para darle a las políticas cimientos sólidos y así asegurar su continuidad.

Si los miembros de la sociedad entienden claramente los círculos virtuosos que pueden formarse con las políticas, será más fácil construir un convenio o contrato social. Un sistema político y las políticas gubernamentales son más sólidos cuando se basan en un concepto de comunidad política y de solidaridad dentro del marco de un "contrato social" hipotético entre el Estado y sus ciudadanos.

La redistribución requerida para financiar las políticas es políticamente viable si se basa en un entendimiento común con respecto a los derechos y deberes compartidos por todos los ciudadanos. Esto incluye

reconocer que todos deben pagar impuestos y respetar los derechos de los demás y que todos deben ser protegidos del mismo modo en tiempos adversos, o que las políticas sociales deben tener un impacto más sólido y efectivo.

Puede variar enormemente el tiempo que toma a las medidas de protección social reducir la pobreza. Los acuerdos forjados entre los diversos agentes del Estado y la sociedad civil dentro del marco de instituciones sociales adecuadas y la autoridad le dan a las políticas la necesaria fuerza política y viabilidad para avanzar en esa dirección. También pueden darles el tiempo necesario para que las medidas den resultados.

Partidos políticos

Los partidos políticos tienen un papel clave al evaluar y desarrollar políticas. En muchos países de la región los partidos políticos han perdido algo de su capacidad para representar las demandas sociales y se han visto abrumados por los grupos con poder de facto y por la proliferación de actores cuyas exigencias son cada vez más difíciles de fundir en una sola voz.

Pero la naturaleza vital del rol de los partidos políticos en la construcción de un convenio de protección social surge del hecho de que son el canal ideal para mediar y formalizar las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, o entre la lógica dispersa de actores sociales y la más coherente lógica encarnada en las propuestas políticas basadas en consensos.

La participación social mejora las políticas, o incluso las hace posibles

Los grupos mejor organizados dentro del sector productivo (uniones comerciales y asociaciones empresariales) son actores importantes ligados al Estado y al sistema político, pero no son los únicos. Esto se debe en parte a que la modernización y globalización ha debilitado las uniones comerciales y sus vínculos con el sistema político. Otro factor es que estos mismos procesos han producido un mapa más complejo de actores sociales, tal como han surgido los nuevos grupos basados en factores como la ubicación geográfica y la edad.

También es vital invitar a la mesa a representantes de grupos excluidos, especialmente trabajadores informales. Esto presenta otro reto para la democracia: el reto de elevar el perfil de los participantes "invisibles" o, en otras palabras, nivelar el campo de juego en términos de participación activa en la toma de decisiones.

Finalmente, dado que la participación en asuntos públicos cada vez más se da a nivel local (en la "aldea global"), cualquier proceso de deliberación que busque forjar un convenio de inclusión o cohesión social debe también incluir actores locales de los sectores público y privado.

Los aspectos financieros son la esencia de las políticas

Las políticas deben vincularse al horizonte normativo, si bien las desigualdades y las restricciones presupuestales son factores limitantes con los que se debe tratar. Los imperativos éticos que sostienen las distintas políticas deben reconciliarse con las restricciones financieras.

Las políticas dependen de si habrá los recursos necesarios para implementarlas. Las prioridades establecidas reflejan un acuerdo político explícito alcanzado por el Congreso y los fondos para éstas deben garantizarse, de modo que se asegure la continuidad de los programas relevantes.

El esfuerzo para establecer una política deba acompañarse de una evaluación de las restricciones financieras y de los posibles mecanismos para superarlas. No sólo es cosa de desarrollar enfoques técnicos adecuados para optimizar la producción y el uso de recursos, también es, en el análisis final, un reto político que involucra el asunto decisivo, si bien delicado, de la distribución de dichos recursos.

Aspectos de comunicación y su importancia para las políticas

La comunicación puede contribuir a la continuidad de las políticas a mediano plazo, agregando legitimidad social a cualquier logro, y las sustraerá de los ires y venires de las negociaciones en proceso.

Las políticas económicas y sociales deben respaldarse con mayor control político y capacidad técnica para orientar la economía hacia los intereses de toda la población.

La comunicación también es importante para que en las políticas participen todos los involucrados, así como las autoridades estatales centralizadas y descentralizadas, de modo que las actividades diarias y las decisiones relativas a las políticas se organicen efectivamente. Pero en América Latina la desviación es la norma en las políticas. Así, el marco de trabajo de CEPAL aún requiere más especificaciones sobre políticas.

INDICADORES DE GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

FIGURAS DE SUBJETIVIDAD Y GOBERNABILIDAD EN AMÉRICA LATINA

Enzo del Búfalo*

Consideraciones generales

Las dificultades de gobernanza o gobernabilidad en América Latina han estado tradicionalmente asociadas a la debilidad institucional, que a su vez refleja la heterogeneidad social sobre la cual se montaron los distintos proyectos de Estado nacional en la región. La independencia consistió en el esfuerzo de crear Estados nacionales en su forma liberal en los antiguos territorios coloniales; sin embargo, la composición social de esta región no correspondía a esta forma de organización jurídico-política. Las sociedades coloniales, aunque fuertemente condicionadas por el mercado externo, tenían un escaso desarrollo del mercado interno y, por lo tanto, de las prácticas sociales mercantiles. Por el contrario, en estas sociedades prevalecían las prácticas patriarcales y despóticas en general. El enfoque que aquí se presenta se fundamenta en la tesis de que existe una correspondencia entre el tipo de prácticas sociales que cohesionan una sociedad y las figuras de la subjetividad que prevalecen en ella. La sociedad, en cierta forma, es una máquina natural para producir subjetividad que, en cada caso, se configura según el tipo de prácticas sociales que determinan su cohesión.

El hombre moderno es una de esas figuras de la subjetividad, producida en esencia por las prácticas sociales mercantiles que lo configuran al principio como realidad cotidiana. Después, los distintos saberes y discursos lo definen teóricamente como un individuo soberano. Este individuo surge primero en el mercado como agente económico que toma sus propias decisiones acerca de qué, cómo, y cuándo producir o consumir algún bien. Esto

* Economista y doctor en Ciencias Sociales. Profesor investigador de la Universidad Central de Venezuela.

lo convierte *de facto* en propietario privado de su cuerpo con derechos inalienables, so pena de perder su condición de instancia de decisión libre. Con el tiempo, su condición de instancia soberana de decisión se extiende a otros ámbitos de la actividad social que complementan su vida, y otras prácticas sociales que trascienden la esfera económica también empiezan a regirse por las mismas reglas que el mercado. Es decir, algunas prácticas sociales, que en origen pertenecen a otro orden social, como las que organizan el Estado y la familia, se mercantilizan. Así, en el ámbito del saber el individuo es reconocido como sujeto soberano de conocimiento, porque se guía por la razón y no necesita depender de ninguna instancia superior para fundamentar sus conocimientos. En el ámbito político, el individuo se revela como la instancia originaria de la voluntad que tiene un derecho natural a regir su propia vida.[1] De este modo, el individuo se convierte en la figura fundamental de una sociedad que se organiza de manera distinta a las sociedades tradicionales de filiación y alianza, en las cuales sólo existen personas con roles diferenciados; o a las sociedades despóticas, que establecen una estratificación jerárquica de personas cuyo efecto es crear un poder externo, expresión de un *Uno* trascendente, a partir del cual se ordena no sólo la sociedad, sino toda la realidad en un cosmos jerarquizado y cerrado. Estas antiguas formas de cohesión social subsisten también en la sociedad moderna, por ejemplo, en la familia y el Estado.[2] De hecho, las prácticas sociales mercantiles y la figura del individuo soberano han tenido que abrirse paso en una sociedad originariamente dominada por prácticas sociales despóticas.

Por razones de espacio y tiempo no es posible analizar en detalle las reglas específicas de composición de las prácticas mercantiles, despóticas o de otras más. Para los fines de esta exposición es suficiente decir que las prácticas mercantiles se basan en un postulado implícito de igualdad de los intercambiantes, en tanto propietarios privados de sus cuerpos con los mismos derechos inalienables como individuos. Las prácticas sociales mercantiles, entonces, generan un orden social horizontal, sin jerarquías, cuyo principio de organización es inmanente al mercado. Por el contrario, las prácticas sociales despóticas se basan en la relación de sumisión de la voluntad de una persona a otra, hasta constituir un orden jerárquico y vertical cuyo principio es trascendente al orden mismo que fundamenta. En las sociedades despóticas no hay individuos soberanos, sino personas

[1] Enzo del Búfalo, *Individuo, mercado y utopía*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1998.
[2] Cfr. Enzo del Búfalo, *El sujeto encadenado: Estado y mercado en la genealogía del sujeto social*, Ediciones de CDCH, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996.

desigualmente ordenadas en estratos diferenciados y con un valor social diferente. Estas someras ideas deberían ser suficientes para comprender que la sociedad moderna, que surge del Renacimiento europeo de los siglos XV y XVI y tiene su desarrollo fundamental en los siglos siguientes, ha estado determinada por una dinámica de progresiva mercantilización de una sociedad que en origen era fundamentalmente un orden despótico. Todos los ámbitos de la sociedad moderna muestran los efectos de este conflicto entre prácticas sociales mercantiles y despóticas.

El primero de estos efectos, que surge incluso antes del Renacimiento, fue la fragmentación del viejo territorio feudal en principados territoriales que configuraron el nuevo Estado como nacional, algo peculiar del Estado moderno. En efecto, el Estado arcaico como expresión del *Uno* trascendente tiende a ser universal, es decir, a englobar toda realidad bajo su soberanía para formar el cosmos. Este principio unitario es compatible con la permanencia de etnias o sociedades de filiación y alianza que se subordinan como un estrato particular del *Uno*, como lo muestran los imperios arcaicos. Cuando el principio de organización trascendente empieza a reorganizar el orden de filiación y alianza, entonces aparece la noción de pueblo. Tan sólo en época tardía la palabra se ha extendido para indicar etnias organizadas o al conjunto de los ciudadanos del Estado liberal. Antiguamente la palabra *populus* se refería en exclusiva a los patricios, la casta superior del orden aristocrático romano, y sólo siglos más tarde se extendió a todos los súbditos del imperio. El "pueblo de Israel", por ejemplo, se refería tan sólo a los miembros de la alianza con Yahvé provenientes de distintas filiaciones y alianzas tradicionales. De manera que la palabra "pueblo" se refiere con propiedad a una sociedad cohesionada a partir de un principio despótico.

El pueblo cristiano medieval obedecía a un principio de cohesión social trascendente, despótico, que lo organizaba en un conjunto feudal de estratos jerárquicos, por lo que se puede considerar un pueblo en el sentido clásico. La formación de los principados territoriales, estimulada por el comercio, fragmentó este pueblo cristiano en otros formados por los súbditos de cada príncipe. Este último encarnaba en su estirpe una nación, y le daba a su Estado un carácter diferente al del viejo orden imperial. Pero si ideológicamente esta nación se reclama sucesora de alguna etnia antigua encarnada por la sangre real, es de hecho el efecto de la homogeneización del territorio lograda por la gobernanza del príncipe, que al diluir progresivamente las relaciones feudales abre espacios para las prácticas mercantiles que reconfiguran a las personas despóticas en individuos. El

carácter nacional del Estado moderno está pues íntimamente asociado a la formación del individuo soberano como base del orden social. Sin embargo, en esta primera fase el pueblo era aún, en lo esencial, el conjunto de los súbditos del príncipe.

Esta necesidad de homogeneizar un espacio recortado del viejo territorio feudal sobre el cual ejerce su soberanía, define tanto la forma institucional como la gobernanza del nuevo Estado nacional. La concentración de todo el poder en la persona del monarca es el contrapeso de la disolución de las jerarquías feudales, y este poder absoluto, a su vez, facilita la promoción del desarrollo de las prácticas mercantiles. De ahí que la gobernanza típica del Estado absolutista fuese en esencia mercantilista, no sólo en el sentido habitual de esta palabra, sino en el de promover la formación de prácticas sociales mercantiles en todos los ámbitos de la sociedad. El mercantilismo es un modo de administrar, desde el Estado, el desarrollo del mercado. Este compromiso entre el orden despótico y las prácticas sociales mercantiles tiene su expresión en el discurso jurídico-político que acompaña este desarrollo y se desdobla en dos posiciones fundamentales: la tradicionalista o reaccionaria, que sostiene el carácter trascendente del poder externo o Estado y considera el orden social como algo esencialmente moral que ubica a la persona según su desarrollo espiritual; y la liberal o moderna, que sostiene que la persona es un individuo soberano *ab origine* y anterior a la sociedad misma, que en el ejercicio de esa soberanía constituye al Estado.

El liberalismo comienza con Hobbes, quien asume con realismo la dicotomía de su tiempo de un hombre que ya quiere ser un individuo soberano, pero que sigue fuertemente condicionado por su historia. Planteando de manera estilizada esta dicotomía entre figura formal, recortada de las prácticas mercantiles y realidad pasional, plasmada por experiencia milenaria del hombre, Hobbes supone un "estado de naturaleza" en el cual los derechos formales del individuo soberano se ven rebasados por sus pasiones. Éstas hacen imposible la convivencia a partir tan sólo de reglas inmanentes a un orden social horizontal, como el del mercado. De ahí que, al hacer uso de su soberanía, los individuos contractualmente reconstituyen un poder externo a ellos en la persona del rey, que recobra así sus viejas prerrogativas del antiguo *Uno* despótico.

Los teóricos liberales posteriores, escandalizados por esta reconstitución mercantil del poder despótico, centraron su atención en mantener el centro de este poder en la asamblea de representantes y, con la división funcional de los poderes, intentaron diluir lo más posible el carácter despótico

originario del Estado y aproximarlo a una asamblea de ciudadanos que conservara los aspectos de la soberanía individual considerados inalienables. Obviamente la evolución de este pensamiento refleja los cambios generados por el conflicto entre el viejo orden despótico y la expansión de las prácticas sociales mercantiles. La revolución inglesa de 1688, la revolución americana de 1776 y la revolución francesa de 1798, marcan tres momentos de la transformación de la forma absolutista en una forma liberal del Estado.

No es ésta la ocasión para hacer un análisis detallado de la evolución del pensamiento liberal. Solamente queremos destacar aquí el cambio que existió en la composición social a favor de una homogeneización de la población que se da durante el periodo absolutista, y que sirve como base para sostener el cambio institucional a la forma liberal del Estado. Las segmentaciones feudales del territorio terminan por desaparecer en esta época gracias a la gobernanza de los reyes absolutistas y las personas, absueltas de sus viejos vínculos, pasan a formar una población homogénea que para la administración del Estado sólo se distingue en series funcionales de individuos. El punto central en el que se quiere hacer énfasis es que estas revoluciones no sólo imponen el principio de la representatividad y separación de poder, como en la revolución inglesa; el de la igualdad natural de todos los hombres, presente en la revolución americana; o los derechos fundamentales del hombre, declarados en la revolución francesa, sino que reconocen el cambio de la composición social y lo refrendan política y jurídicamente. El pueblo que se expresaba en el Estado nacional estaba ahora compuesto por series de individuos soberanos que delegaban de manera parcial su voluntad para construir contractualmente la voluntad general encarnada por el Estado, el cual deja de ser el poder externo que trasciende y fundamenta la sociedad. Más tarde, la revolución industrial, con su producción de bienes en serie y trabajo homogeneizado, impulsó el proceso de masificación del individuo. La universalidad hasta ese momento había sido sólo un enunciado, pero desde entonces se convirtió en una realidad en las sociedades industrializadas. A partir de 1848 este proceso tuvo su propia expresión política y jurídica con la generalización del principio democrático que considera la soberanía como manifestación del poder constituyente del pueblo, el cual es la asociación de todos los individuos soberanos.[3]

El liberalismo anterior a 1848 no es democrático. Aunque las categorías que surgen del intercambio mercantil –y entre ellas la figura del individuo

[3] Carl Schmitt, *Political Theology*, University of Chicago Press, Chicago, 1985, p. 51.

soberano– son abstractas y universales, hasta entonces esta universalidad se agotaba en el enunciado sin efectos prácticos. El hecho de que la Constitución de los Estados Unidos declarase esta universalidad no impidió que continuara la esclavitud. De igual manera, la revolución francesa tampoco impidió la discriminación de género. Incluso podríamos decir que aún hoy este proceso de afirmación del principio democrático no ha concluido. El discurso liberal pertenece a la sociedad moderna, cuya cohesión es siempre un compromiso entre prácticas sociales mercantiles y despóticas. Por lo tanto, el liberalismo, aunque afirma en principio la soberanía individual, siempre ha reconocido la necesidad de aceptar el orden despótico, lo cual no deja de ser conceptualmente contradictorio.

Por su parte, el principio democrático se impone como consecuencia del conflicto social que produjo la masificación industrial del individuo, pero abrió la vía a una recomposición del orden despótico cerrado que, paradójicamente, se basa en la legitimidad democrática. Ésta se fundamenta en el poder constituyente del pueblo, entendido éste como toda la serie de individuos que converge hacia el *Uno* despótico reinstitucionalizado como Estado liberal, que no necesariamente coincide con la población –por ejemplo, el pueblo francés no coincide con la población de Francia–. Pero esta serie constituye una masa, un conjunto de individuos sin otras diferencias particulares que las formales que los individualizan. Son, por lo tanto, formalmente iguales y perfectamente intercambiables: cualquiera de ellos puede convertirse en principio de voluntad que expresa la de todos. Basta con que uno de ellos establezca una relación carismática con los otros para que se convierta en el líder. La voluntad y el deseo del líder reverberan así en cada uno de los individuos masificados de la serie, y se forma la unidad líder-masa. La masa quiere y siente lo que el líder, y viceversa. De este modo se recompone la vieja unidad del déspota y su pueblo, pero esta vez el *Uno* no es un principio trascendente a la sociedad que fundamenta mediante jerarquías, sino uno inmanente que la cohesiona sin mediaciones. El viejo despotismo trascendente, por más vigoroso y abarcante que fuese, siempre dejaba espacios autónomos en las estratificaciones. En cambio, el nuevo despotismo democrático es exhaustivo y compromete a cada individuo en su totalidad. El siglo XX experimentó este cambio con las grandes reestructuraciones sociales que lo marcaron.

El compromiso moderno entre prácticas sociales mercantiles y despóticas nos ha conducido a la disyuntiva entre democracia representativa o dictadura democrática. Ambos tienen su principio de legitimidad en el

poder constituyente del pueblo, pero expresan una distinta composición de este último. La democracia representativa reconoce la soberanía del pueblo tan sólo en la medida en que ésta es representada en las instituciones liberales, mientras que la dictadura democrática la reconoce únicamente en la voluntad del líder. La primera sólo es posible en una sociedad segmentada en series de individuos que confluyen hacia distintos centros de organización despótica, como las empresas privadas o públicas, las familias o la escuela, que constituyen grupos de intereses diversos que deben ser compatibilizados mediante el sistema institucional liberal. La relación entre composición social y representatividad institucional determina la racionalidad de la gobernanza de cualquier Gobierno. Esta racionalidad se centra en mantener las condiciones que hacen posible el funcionamiento del mercado como regulador preponderante de la actividad económica, y asegura un equilibrio entre las múltiples organizaciones verticales y su tendencia a la centralización despótica y los ámbitos de ejercicio de la soberanía individual. Dentro de estos límites caben múltiples conjuntos de políticas que las diversas agrupaciones pueden aplicar. La dictadura democrática es posible en una sociedad donde prevalecen series masificadas de individuos que establecen una relación carismática con el líder sin ninguna o pocas mediaciones institucionales. En este caso, todas las series convergen hacia un único centro de dirección que cohesiona todas las actividades sociales mediante el cálculo planificador. La sociedad tiende a constituirse en una gran fábrica con un solo centro de dirección, que convierte todas las instancias de la vida en departamentos de un único proceso productivo y de consumo. Se forma una nueva estratificación que obedece a criterios operativos y funcionales y no cuestiona el principio de igualdad formal de todos los individuos que se dividen en sujetos de planificación y objetos de la misma.

Desde luego, ésta es una descripción simplificada de dos modelos extremos. La realidad admite múltiples combinaciones de ambos. Aquí sólo interesa señalar, en primer lugar, que existe una correlación entre la composición social –las diferentes figuras de subjetividad que en ella prevalecen– y el tipo de institucionalidad que la expresa; en segundo lugar, que todas ellas se diferencian por el modo en que recomponen relaciones de sumisión despótica, que impiden o deforman la verdadera constitución de una sociedad de individuos soberanos cuya cohesión social debería darse sólo mediante relaciones totalmente horizontales que subsuman toda la potencia social en cada soberanía individual. Ésta es, obvio, la utopía mo-

derna de la sociedad de hombres libres e iguales que siempre ha estado en el horizonte tanto del liberalismo como del socialismo, y que rechaza de la concepción tradicional despótica del poder trascendente como principio ordenador de la sociedad. Lo que distingue la matriz liberal de la socialista es la manera en que ambas establecen su compromiso con el principio de organización despótica.

Sociedad y Estado en América Latina

Si observamos lo ocurrido en América Latina a la luz de las consideraciones anteriores, encontramos que tanto el modelo de Estado nacional como la forma liberal que la independencia trató de imponer a las antiguas colonias eran incongruentes con la composición social existente. Sin hacer un análisis detallado, basta con decir que la expansión de las prácticas mercantiles que dieron impulso a la constitución de la sociedad moderna en Europa favoreció una fuerte articulación de la sociedad colonial al mercado internacional, pero limitó su desarrollo doméstico. La figura del individuo soberano tuvo entonces un escaso desarrollo en una sociedad donde las relaciones eran principalmente de tipo despótico servil. Los principios liberales sólo podían ser consonantes con la minoría que, por sus vínculos con el sector exportador, podía comprenderlos y ver su utilidad para el reacomodo surgido a causa de la revolución industrial.

Los nuevos Estados latinoamericanos se constituyeron como repúblicas basadas en el principio de legitimidad liberal de la soberanía individual, aunque la acepción de pueblo que se tenía era ambivalente en consonancia con la composición social. Una población formada por una minoría de individuos era un pueblo esencialmente de tipo despótico. Por ello, más que indicar la asociación de todos los ciudadanos sin diferencias de castas sociales, a la manera liberal de la revolución francesa, se refería a un pueblo mítico que resurgía desde sus raíces ancestrales para librarse de un supuesto yugo extranjero. En todo caso, se reconocía el respeto de las libertades individuales, se establecía la división de poderes y se afirmaba que la soberanía residía en el pueblo, el cual la ejercía mediante sus representantes electos. Pero como la población de individuos libres era exigua y el ordenamiento vertical de la sociedad no había sufrido mayores cambios, no existía un tejido social idóneo para el funcionamiento de las instituciones liberales. Las tensiones entre los diferentes sectores que detentaban el

poder no podían estabilizarse por intermedio de las instituciones liberales, ya que éstas sólo pueden operar con una composición social adecuada, con amplios espacios donde predomine la soberanía individual. Estas instituciones, aunque constitucionalmente vigentes, al no tener asidero en las prácticas sociales configuradoras de la soberanía individual, no podían operar y eran suspendidas de facto recurriendo a la dictadura, la cual tenía siempre un carácter provisorio. La dictadura significaba hacer colapsar el orden institucional en la voluntad de un caudillo, mediante un sistema de alianzas despóticas paralelo al ordenamiento oficial.

Desde la independencia hasta ya avanzado el siglo XX, la discrepancia entre la forma liberal del Estado y el orden real de la sociedad, jerárquico y vertical, aparece siempre en toda América Latina como disfunción transitoria, debido a una situación de emergencia. El poder despótico unipersonal se ejerce siempre en el horizonte de las instituciones liberales. El dictador latinoamericano es un déspota liberal que se esfuerza permanentemente en poner en vigencia la Constitución o mejorarla, o bien la suspende para crear las condiciones futuras de su vigencia. La dictadura precede y sigue a la Constitución, la cual, más que un pacto social que emerge de la asociación de individuos soberanos, es una carta de intención para la creación de una sociedad democrática que la dinámica social desplaza permanentemente. La historia republicana de América Latina es la historia del esfuerzo por imponer al subcontinente la forma del Estado liberal en ausencia de una sociedad de individuos soberanos.

A finales del siglo XIX la composición social comenzó a cambiar en los países de la región, y los problemas de la gobernanza dejaron de ser principalmente los relacionados con la ocupación efectiva del territorio por parte de las instituciones del Estado nacional. La economía exportadora financió el surgimiento de clases medias, y la figura del individuo soberano adquirió un nuevo protagonismo, sobre todo en los países que se integraron con fuerza a la nueva división de trabajo internacional. La gobernanza se centró entonces en consolidar y expandir las clases medias. Este objetivo se hacía más apremiante en la medida en que éstas adquirían un mayor poder político. Sin embargo, dos obstáculos fundamentales limitaban la eficacia gubernamental en este sentido: la vulnerabilidad del sector exportador frente al ciclo del mercado internacional y el escaso desarrollo del mercado interno. Los cambios bruscos en los precios de exportación obligaban a políticas restrictivas que incidían directamente en el nivel de vida de las clases medias y generaban inestabilidad política. La participación

de estas clases se veía frenada por el lento desarrollo del mercado interno, el cual estaba supeditado al ciclo económico internacional. Pero cuando el mercado interno se volvió suficientemente importante, fue capaz de impulsar la aceleración de las prácticas sociales mercantiles mediante la política de sustitución de importaciones, que tuvo un indiscutible éxito en sus inicios al crear por primera vez un amplio mercado doméstico. El crecimiento del mercado transformó la vieja población campesina y semiservil mayoritariamente en obreros, empleados, profesionales y comerciantes. Sin embargo, debido al tipo de industrialización basada en una tecnología capital intensiva y desajustada respecto de la dotación inicial de factores nacionales, no toda la población semiservil que emigraba al sector moderno de la sociedad era absorbida por el mercado. La disfuncionalidad entre el tipo de tecnología y la dotación inicial de factores resultó en la creación de amplios grupos de personas liberadas de los viejos vínculos, pero que no ingresaban a las prácticas sociales mercantiles por la actividad productiva, sino por su participación residual en la nueva sociedad de consumo. Eran individuos, pero sólo desde el punto de vista formal, y cada vez más vaciados de su vieja subjetividad.

Los cambios en la composición social presentan diferencias notables con la que surgió en Europa después de la revolución industrial, donde aparecía una clase obrera claramente diferenciada de las clases medias. Esto hizo que el concepto mismo de clase –enfatizado por el movimiento obrero europeo en sus inicios para sustraerse a la tutela de las clases medias empeñadas en la lucha contra el viejo orden absolutista– se diluyera en el más ambiguo de pueblo, justamente para atenuar la diferencia entre campesinos, obreros y marginales, por un lado, y las clases medias por otro. El populismo se convierte así en una práctica política que trasciende una organización o un discurso ideológico, e influye incluso en ideologías bien estructuradas que provienen del exterior, como el marxismo. Así como la oligarquía criolla colonial había asumido el liberalismo como expresión de sus necesidades de independencia, adulterándolo para adaptarlo a unas prácticas sociales incongruentes con sus instituciones, las nuevas capas medias urbanas asumen las distintas ideologías socialistas, recomponiéndolas en modalidades populistas que integran casi siempre el concepto moderno de masa con el viejo caudillismo neocolonial. En algunos casos, el populismo adquiere la forma de un movimiento dirigido por una figura carismática con un discurso demagógico que mezcla reivindicaciones y prejuicios sociales que lo asemejan al movimiento fascista

europeo, como es el caso del peronismo argentino y el varguismo brasileño. En otros casos, asume una organización partidista y un discurso que lo aproxima al movimiento socialdemocrático, como fue el caso del PRI mexicano, del APRA en Perú y Acción Democrática en Venezuela.

El populismo latinoamericano es esencialmente distinto del fascismo y el socialismo europeos. Éstos, aunque tienen un origen común en el movimiento obrero administrado del siglo XIX, se solidificaron en discursos y prácticas sociales cada vez más irreconciliables. El fascismo es la expresión de esa masificación general del individuo que, reducido a mera formalidad jurídica, sólo es capaz de convertirse en sujeto político mediante la adhesión carismática al líder que orienta el deseo de las masas mediante una mitología arcaizante. El socialismo, en su versión totalitaria, rellena en cambio esta subjetividad vacía y masificada con la racionalidad planificadora que la integra a la sociedad-fábrica regida por el nuevo déspota democrático o, en su versión reformista, la integra a la estandarización y homogeneización propias de la sociedad de consumo. Si la composición social de los sujetos políticos tiende a hacer irreconciliable el fascismo con el socialismo en las sociedades de capitalismo avanzado, en América Latina la composición social de los sujetos políticos otorga al discurso y a las prácticas populistas una flexibilidad para desplazarse en una continuidad de posiciones de extrema derecha a extrema izquierda, pasando por las más moderadas de carácter socialdemócratas y demócrata cristiana. Sin embargo, siempre preserva su rasgo esencial de adhesión a un liderazgo caudillista y demagógico que reivindica los derechos de su pueblo en contra de la estructura despótica tradicional u oligarquía. Este enfrentamiento es lo que define su naturaleza, y no su adhesión nominal a algunas de las grandes corrientes ideológicas internacionales.

El tipo de poder que se expresa en el Estado nacional latinoamericano también se ha modernizado con los cambios en la composición de la sociedad. La aparición de nuevos sectores empresariales ha modificado el antiguo carácter oligárquico de sus instituciones en favor de formas de organización más modernas, y entre los sectores dirigentes se ha difundido la tendencia a adherirse, al menos formalmente, a un discurso liberal. Para éste, vale la misma aclaratoria de adulteración respecto al liberalismo clásico ya señalada para el populismo. Sin embargo, en la mayoría de los países de la región este tipo de poder conservará, durante la mayor parte del siglo XX, sus rasgos de despotismo aristocrático sin importar cuán modernizado esté y cuánto se haya ampliado para acoger

los sectores industriales. Por esta razón, más allá de todo embellecimiento modernizante, como el discurso liberal o el partido político, no deja de expresarse mediante la organización militar, la más genuina de todo orden aristocrático.[4] El militarismo es una práctica de conquista permanente de un territorio social que tiende a escaparse al control del poder organizado como Estado nacional, debido a la ausencia de un sólido tejido social construido por relaciones entre individuos soberanos, es decir, por la falta de una sólida base de prácticas sociales mercantiles, que son las únicas que pueden mediatizar eficazmente el orden despótico y transformarlo en un Estado liberal. El militarismo es esa racionalidad de gobernabilidad que desde un poder externo recompone la cohesión social, mediante la ocupación militar del territorio social y lo reorganiza imponiendo la sumisión con la amenaza de violencia. Ahí donde las prácticas sociales mercantiles no pueden componer una sociedad civil, el militarismo la sustituye con la sociedad-cuartel, como lo muestra el caudillismo del siglo XIX.

En el siglo XX el militarismo adquiere también su modernización al sustituir las viejas guardias pretorianas por ejércitos, pero mantiene su función esencial de ocupación del territorio. Asume, además, el carácter de mediador político en la nueva conflictividad social de la clases medias que con frecuencia lleva al vacío institucional. Entonces se propone como el restaurador de la eficiencia administrativa que ha sido comprometida por la corrupción. Ahora bien, vacío institucional y corrupción son dos expresiones fundamentales de disolución del orden social, de manera que el militarismo tiene su legitimidad en el golpe de Estado, el cual, en tanto que acto fundacional de la reconstitución de un poder externo al tejido social en crisis, reconquista el territorio para el orden institucional. En este sentido, puede decirse que el golpe de Estado es una reiteración de la independencia y, por lo tanto, una revolución. Pero la dictadura militar latinoamericana no es una expresión del poder constituyente del pueblo, sino un acto de constitución del pueblo nacional; se apoya más en el principio de legitimidad despótica tradicional que en el de legitimidad democrática. De manera que el militarismo como gobernanza se origina en la ausencia de una microfísica social sólidamente formada por prácticas sociales mercantiles. El Estado formalmente liberal se revela así, ya no como la

[4] El ejército es brazo con el cual el déspota, desde sus inicios en la antigüedad, conquista el territorio sobre el cual impone su voluntad. El otro brazo –el clero– inscribe sus codificaciones sobre la sociedad conquistada y de este modo se yergue en el poder externo que fundamenta el orden social.

constitución de un poder por delegación de soberanía por parte de individuos que conforman la sociedad, sino como un poder externo en proceso de conquistar un territorio social. El militarismo es la gobernanza propia de un Estado no consolidado; si bien tradicionalmente está asociado casi siempre a intereses y discursos de derecha, puede también asociarse con el populismo e ideologías de izquierda. La historia de América Latina en el siglo XX es una curiosa sucesión de Gobiernos democráticos y dictaduras militares que brotan de esa conflictividad que acompaña la modernización estrictamente vinculada a la sustitución de importaciones. Más allá de organizaciones partidistas, ideologías y programas de gobierno particulares, el populismo y el militarismo, como modalidades de gobernabilidad, se entremezclan con oscilaciones ambiguas, algunas veces oponiéndose y otras complementándose. Las convulsiones institucionales y las políticas económicas se imbrican en una dinámica que acompaña la industrialización y la modernización.

El populismo latinoamericano expresa las reivindicaciones de mayor participación de los sectores modernos tanto en el ingreso nacional como en el poder del Estado. De ahí que la racionalidad de su gobernanza tenga una inclinación estatista, puesto que emplea el poder del Estado para ampliar el mercado interno y las prácticas sociales mercantiles. Sin embargo, se trata de una ampliación fuertemente condicionada por un exceso de regulaciones que, aunque inicialmente favorecen el desarrollo del mercado interno, terminan por estancar su crecimiento posterior por un sistema clientelar que hace de la corrupción administrativa un elemento importante de gobernabilidad. Este sistema se vuelve disfuncional en los años setenta. El episodio emblemático de esto fue la crisis de la deuda externa de 1982. La necesidad de superar el estancamiento y los desequilibrios motiva, a mediados de los años ochenta, la incorporación de los países de la región a la reestructuración neoliberal mundial. La nueva racionalidad de gobernanza, con su énfasis en los equilibrios macroeconómicos, la desregulación de los mercados, la apertura comercial y la reducción y reforma del Estado, era un antídoto a los abusos de la receta desarrollista y, en la medida en que sirvió para corregir esos abusos, tuvo un éxito importante. Pero luego, a partir de la segunda mitad de los noventa, todas las promesas iniciales se disolvieron en un crecimiento lento y un aumento de la disparidad en los niveles de ingreso.

Si el populismo había supeditado totalmente la racionalidad económica a la lógica política de atenuar el conflicto social con la mediación, inclu-

so abusiva, del Estado, la propuesta neoliberal invirtió la relación supeditando, sin ninguna sensibilidad, las necesidades sociales a la racionalidad económica. No es éste el lugar para hacer un análisis aplicando el enfoque de la sociología del conocimiento, pero es obvio que una generación de funcionarios nacionales y de los organismos multilaterales, educada en la modelística simplificadora de la Nueva Escuela Clásica, olvidó la diferencia entre el "agente racional" de la teoría y la persona real: mientras aquélla puede admitir cualquier nivel de salario real para lograr el equilibrio del mercado, ésta tiene restricciones biológicas y culturales que no le permiten ser lo suficientemente "racional". El simplismo tecnocrático remplazó al oportunismo politiquero. El malestar social de aquellos sectores más débiles que ya el populismo desarrollista había empezado a desatender en su fase de declinación, se agravó con las reformas neoliberales. A finales de los noventa el movimiento pendular que había llevado a la región hacia el neoliberalismo se invierte, pero no regresa al viejo populismo.

El proceso bolivariano en Venezuela

En el marco de las consideraciones teóricas y en el contexto histórico latinoamericano anteriormente esbozados, analizaremos brevemente la naturaleza de la gobernanza que se ha aplicado en Venezuela desde 1999 hasta la fecha, como parte de lo que se ha denominado el proceso o revolución bolivariana. Aunque este fenómeno político es el primer episodio de esa inversión pendular que se difunde en la región con el nuevo siglo y es parte de esa multiplicidad de reacciones que la globalización ha suscitado en las dos últimas décadas en todo el mundo, su modalidad es nacional y consecuencia del modelo rentista petrolero que ha determinado el desarrollo venezolano a lo largo de todo el siglo pasado. El Estado nacional venezolano se consolida realmente en sus aspectos territoriales e institucionales en las primeras décadas del siglo XX, cuando la explotación petrolera permite remplazar una economía débil por una más fuerte, capaz de permitir el desarrollo de amplias capas medias urbanas y transformar el carácter rural del país, azotado por el caudillismo y las guerras civiles durante todo el siglo. Al cabo de un periodo de transición, después de la dictadura de Juan Vicente Gómez, a mitad de los años cuarenta, las nuevas capas medias se convierten en sujeto político y asumen el poder, instaurando una gobernanza cuya racionalidad tiene por objetivo la creación de

un Estado democrático con una economía industrial desarrollada y una ocupación racional del territorio físico ajustada a los cambios de la composición social, propiciados tanto por el crecimiento económico como por la emigración del campo y la inmigración extranjera. Este proyecto nacional desarrollista debía ser financiado por la renta petrolera y, por lo tanto, tenía como eje central una política de expropiación progresiva, por parte del Estado venezolano, de la actividad petrolera en manos de las grandes empresas multinacionales. Este objetivo se cumplió con la nacionalización de la industria en 1976.

Aunque con diferentes matices, las líneas generales de este proyecto nacional eran compartidas por todos los nuevos partidos políticos que representaban la mayoría aplastante del país. Pero las dificultades iniciales, debidas a la inmadurez política de los nuevos sujetos y a la debilidad institucional para canalizar el conflicto político, hacen inviable la instrumentación de este plan durante el primer Gobierno auténticamente democrático, surgido en 1948. De manera que el ala militar de esa alianza, que tres años antes había acabado con el Gobierno oligárquico, asume directamente el poder en la clásica modalidad militarista latinoamericana, y adelanta las primeras fases del proyecto de manera lo suficientemente exitosa como para permitir retomar el camino democrático en 1958. Al cabo de unos años, el sistema democrático se estabiliza con un bipartidismo que representa a casi el 90 por ciento de la población y con una alternabilidad frecuente en el ejercicio del poder. Además, una sociedad civil organizada en sindicatos, gremios profesionales y confederaciones empresariales le da a la democracia venezolana una apariencia clásica casi perfecta. Sin embargo, detrás de la apariencia se esconde un sistema clientelar que se sostiene mediante la redistribución concertada de la renta petrolera por mecanismos legales e ilegales. Las políticas desarrollistas de sustitución de importaciones, con sus restricciones, regulaciones y promociones estatales, así como las políticas populistas, forman un mecanismo idóneo para la redistribución de esta renta que sostiene al clientelismo, base de la estabilidad política en un marco de sectores sociales con aspiraciones crecientes. El rentismo democrático desplaza al militarismo como modo de gobernabilidad precisamente en un periodo en que este último reflorece en el resto de la región.

Sin embargo, el modelo rentista petrolero entra en crisis en los años ochenta, debido a la situación del mercado internacional y al crecimiento y complejidad de la sociedad venezolana. Las dificultades en la distribu-

ción de la renta afectan primero a las capas más pobres de la población, las cuales, tras emigrar del campo a la ciudad, no encuentran cabida en el mercado de trabajo formal. Estos grandes sectores de campesinos incorporados a la urbe y convertidos en individuos masificados habían pasado de ser peones dispuestos a seguir al caudillo, a individuos con una relación clientelar con el partido y sus líderes. En estos términos empiezan a funcionar como ciudadanos, reforzando así el tejido democrático de la sociedad y su estabilidad institucional. Pero su condición de individuos masificados los vuelve cada vez más sensibles al liderazgo carismático y hace que su participación en las elecciones se reduzca, o incluso cese del todo. Con la crisis, las clases medias también se empobrecen y restan su adhesión a los partidos tradicionales, hasta que éstos se convierten en confederaciones de pequeños grupos de intereses sin mayores vínculos con la población general.

El esfuerzo de las diferentes administraciones por mantener la misma gobernanza durante los años ochenta, y su hostilidad para instrumentar las necesarias reformas, no hizo sino agravar la situación que culmina en la explosión popular del caracazo de 1989. El Gobierno, recién elegido con la misma dinámica político-clientelar tradicional, asume, más por necesidad que por convicción, un programa de reformas neoliberales que frustra las expectativas de un pronto regreso a la época de auge de los setenta. Además, aunque las políticas de ajuste mejoran los equilibrios macroeconómicos, crean un sesgo antiproductivo que reduce el aparato industrial venezolano y agrava la conflictividad social, creando un ambiente propicio para los dos intentos de golpe de Estado de 1992, con los cuales se inicia la inestabilidad institucional. La situación parece estabilizarse con las elecciones de 1993 y el nuevo Gobierno asume un programa de reformas que debería conducir al país, dentro del marco democrático, a una trasformación del modelo rentista petrolero en una economía productiva diversificada y competitiva en el mercado internacional. En lo fundamental, se trataba de integrar esas grandes masas marginales a la actividad productiva, rompiendo la intermediación clientelar del Estado. Debido a la debilidad política del nuevo Gobierno, este intento es abortado al empezar la nueva gestión, agobiada por la crisis financiera que había heredado. A los pocos meses, olvida todo intento de reforma y se limita a administrar la crisis lo mejor que puede mientras se acelera el derrumbe del viejo orden. De este colapso surge como fenómeno electoral para las siguientes elecciones la figura de Hugo Chávez Frías. El ex jefe del golpe fallido de 1992 se inicia como el clásico fenómeno electoral en

las últimas elecciones. Recogía los votos de protesta contra el sistema, pero muy pronto establece una relación carismática entre su figura –esencialmente mediática– y las series de individuos marginados que incluían a los que provenían de las clases medias empobrecidas recientemente. Su candidatura se convierte en un movimiento electoral multitudinario que barre con lo que quedaba de los viejos partidos.

La gobernanza del nuevo Gobierno se centra en los cambios institucionales para refundar la república y resolver los problemas que los anteriores Gobiernos habían creado o no habían sabido resolver. El proceso formal de convocar una Asamblea Nacional Constituyente y aprobar una nueva Constitución es parte de ese tradicional nominalismo latinoamericano, el cual expresa una mentalidad que, en lugar de tratar de cambiar las prácticas sociales, cree que puede transformar la realidad cambiando los enunciados legales. El origen de este nominalismo está –como vimos– en ese intento forzado de crear Estados nacionales liberales en los territorios coloniales y las subsecuentes revoluciones periódicas que se hacían para refundar la república. Pero detrás de este nominalismo tradicional latinoamericano, del cual Venezuela es un caso particularmente exagerado con su veintisiete Constituciones en menos de doscientos años, se esconde también un cambio real que es la destrucción definitiva del viejo sistema clientelar de la Cuarta República, como se comenzaron a llamar los cuarenta años de democracia anteriores. La destrucción del viejo sistema clientelar y su sustitución con otro es el único verdadero cambio de la revolución bolivariana que ha desplazado a muchos de los viejos grupos de interés económico y político, para favorecer el reacomodo de otros y, sobre todo, impulsar la formación de grupos dirigentes nuevos, provenientes de aquellos sectores siempre excluidos, o incorporados durante al auge del modelo rentista, pero vueltos a marginar durante la crisis de la Cuarta República. Momentos clave de este proceso revolucionario fueron los periodos inmediatamente posteriores al golpe de Estado de abril de 2002, y al subsecuente paro petrolero, los cuales terminaron con la victoria total del Gobierno. En cierta forma, esta revolución parece continuar las prácticas del viejo populismo, en la medida que éste era esencialmente un esfuerzo por sustituir las viejas oligarquías decimonónicas por las nuevas clases medias en la constitución del poder del Estado. La revolución bolivariana quiere ser no sólo un episodio en el movimiento histórico de este desplazamiento, sino su etapa culminante, como por lo demás se afirma explícitamente en su discurso ideológico, que analizaremos más adelante.

Sin embargo, el chavismo se distingue en esencia del populismo tradicional en la medida que no se basa en el ascenso de las clases medias, sino que avanza oponiéndose a ellas y, en un alarde de continuismo ideológico, las identifica de manera espuria con la vieja oligarquía tradicional, desaparecida hace ya mucho tiempo. Mientras que el populismo clásico era una alianza de clases medias que incorporaban, mediante relaciones clientelares, a los campesinos, a los trabajadores y a los nuevos marginales urbanos, la fuerza fundamental del chavismo reside por el contrario en la alianza carismática entre el líder y la serie de individuos masificados, ya sean marginales consolidados o provenientes de las clases medias marginadas durante la crisis. Cada individuo de este sector masificado y serial ejerce su soberanía mediante la persona del líder, el cual plasma su deseo al dar contenido a esa soberanía vaciada de toda subjetividad por la masificación. Este sector marginal, integrado carismáticamente, es el que ahora establece mediante su líder una relación cientelar con ciertos sectores de las clases medias emergentes, que son chavistas en tanto que pueden apropiarse de una parte de la renta petrolera. La relación clásica del populismo entre clases medias emergentes que se organizan en partidos políticos, mediante los cuales establecen vínculos clientelares con los sectores campesinos y marginales, desaparece. Además, el populismo tradicional propicia el desarrollo de líderes políticos que pueden asumir incluso rasgos del viejo caudillismo, pero sus liderazgos están condicionados por la organización partidista y el programa ideológico de gobernabilidad, sin los cuales es imposible mantener la cohesión clientelar.

La nueva composición social del movimiento favorece ahora la relación directa y sin mediaciones entre el líder y la masa en lo que aparece como una perfecta identidad de líder y pueblo. Ocurre aquí algo curioso: la relación despótica clásica, que es la que constituye en propiedad ese orden social denominado historicamente pueblo, pone al *Uno* fundacional del orden jerárquico como un poder trascendente al pueblo mismo, carácter que conserva incluso en el Estado liberal, no obstante los esfuerzos de la teorías asociacionistas liberales, y que puede constatarse en el hecho de que el Estado trasciende la sociedad civil que fundamenta, como aparece claramente en Hobbes, y de manera mistificada en Rousseau y Hegel. En cambio, ahora el líder es idéntico a cada uno de los individuos de la serie masificada y, por lo tanto, pertenece a la serie misma y coincide con toda ella. En esta coincidencia reside su poder externo a cada uno de los individuos. Esta identidad líder-pueblo se ajusta totalmente al principio de legitimidad democrática y hace posible la dictadura democrática. Por

lo tanto, la organización real del movimiento chavista no es a través del partido o de las instituciones del Estado liberal tradicionales, sino de los medios masivos de comunicación. Este tipo de comunicación convierte a las masas seriales en audiencias que reverberan la palabra del líder como la suya propia. La sumisión despótica se ha vuelto inmanente a la soberanía de cada individuo masificado. La consigna "cuando habla Chávez habla el pueblo" es, pues, mucho más que un eslogan demagógico.

Esto tiene importantes implicaciones para la gobernanza, cuya racionalidad ahora es idéntica a la voluntad del líder-pueblo y encuentra en la institucionalidad del Estado liberal simplemente un obstáculo operativo, aunque no político. El programa de gobierno, o incluso la propuesta de sociedad que motiva las políticas, se reduce a la voluntad del líder-pueblo, que es siempre transversal a la racionalidad consolidada en las instituciones. La población excluida de la identidad líder-pueblo se mantiene dentro del orden tradicional y es identificada con la oligarquía, pero puede operar libremente en el marco de las instituciones del Estado. La dictadura democrática permite determinar las instituciones de la democracia representativa sin modificar su legalidad, como era el caso del viejo populismo dictatorial.[5] Las instituciones liberales se mantienen y pueden prosperar en la medida en que son colonizadas por individuos masificados que se alimentan de la voz del líder y tienen eficacia tan sólo como elementos de la cadena de decisiones del líder. De lo contrario operan normalmente, pero sin eficacia.

Esta articulación de la composición social que produce el nuevo poder como algo externo al Estado mismo busca extender la masificación serial a todo el territorio social. Esto da la apariencia de querer diluir el poder externo en la soberanía individual o, como se dice, de darle poder al pueblo mediante la creación de instancias de decisión lo más individualizadas posible, como son los consejos comunales o las comunas, que se recomponen modularmente hasta llegar, por una vía paralela a la institucionalidad tradicional, a la persona del líder, hacia la cual siempre convergen estas series. En realidad estas "sociedades solidarias de individuos que ejercen su soberanía"[6] son un simple reflejo del líder que "les da" el poder. Ilustrativa del orden es la propuesta de reforma constitucional que en la actualidad se encuentra en discusión. Ésta explícitamente busca desarrollar una nueva geometría del poder con fines político-territoriales, que comienza por la

[5] Por no comprender esto, la oposición venezolana fracasa permanentemente en su intento de demostrar con argumentos legales que Chávez es un dictador.
[6] Tomado de la propuesta de reforma constitucional del presidente Chávez.

comuna cuya agrupación forma la comunidad, y así sucesivamente. Esta construcción modular depende siempre del presidente, el cual podrá intensificarla al crear distritos funcionales o ciudades federales.[7] La lógica de esta estrategia es propiciar el desarrollo económico y social, como lo dice el texto de la reforma: "Los Distritos Funcionales se crearán conforme a las características históricas, socioeconómicas y culturales del espacio geográfico correspondiente, así como en base a las potencialidades económicas que, desde ellos, sea necesario desarrollar en beneficio del país." Ya no se trata, pues, de regir *manu militari* un territorio social cuyas prácticas sociales no se conforman a los requerimientos de la forma liberal del Estado, sino de colonizarlo con nuevas prácticas sociales.

En conclusión, el proceso bolivariano no es un movimiento que se pueda reducir simplemente a las tradiciones populista y militarista latinoamericanas. Si bien tiene puntos comunes con éstas, representa más bien una ruptura importante. Se trata de un movimiento que preferimos denominar neoarcaico, porque es un arcaísmo en la medida en que recurre a un mosaico ideológico hecho de retazos de viejas doctrinas incompatibles entre sí, pero que permite expresar confusamente la diferencia que lo separa de las prácticas sociales tradicionales. Por otra parte, es nuevo en tanto que expresa un malestar social reciente frente al orden doméstico y global que, desde luego, se añade a otros más antiguos. Este nuevo malestar se expresa con arcaísmos, ya que la propia condición de los grupos sociales masificados y marginales no les permite comprender la verdadera naturaleza del orden social que los afecta y no saben cómo sustituirlo ni transformar sus valores y compensar estas carencias, por lo que se recurre a una retórica que pretende resucitar viejos valores incompatibles con la soberanía individual de la persona. La misma necesidad que el movimiento tiene de cambiar la microfísica social manifiesta la presencia, tímida y poco evolucionada, de una nueva subjetividad social emergente que tiende

[7] Ha aquí un extracto del texto de la reforma: "Las Comunas serán las células geo-humanas del territorio y estarán conformadas por las *Comunidades*, cada una de las cuales constituirá el núcleo espacial básico e indivisible del Estado Socialista Venezolano, donde los ciudadanos y las ciudadanas comunes tendrán el poder para construir su propia geografía y su propia historia. A partir de la Comunidad y la Comuna, el Poder Popular desarrollará formas de agregación comunitaria político-territorial, las cuales serán reguladas en la Ley, y que constituyan formas de Autogobierno y cualquier otra expresión de Democracia Directa. La Ciudad Comunal se constituye cuando en la totalidad de su perímetro se hayan establecido las Comunidades organizadas, las Comunas y los Autogobiernos Comunales, estando sujeta su creación a un referéndum popular que convocará el Presidente de la República en Consejo de Ministros. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, previo acuerdo aprobado por la mayoría simple de los diputados y diputadas de la Asamblea Nacional, podrá crear mediante decreto Provincias Federales, Ciudades Federales y Distritos Funcionales, así como cualquier otra entidad que establezca la Ley".

a romper con la masificación y la exclusión del orden despótico moderno, pero por ahora se encuentra arropada por el neoarcaismo bolivariano. Los enunciados arcaicos, con su inercia conceptual que le viene de las grandes narraciones políticas modernas, sirven sobre todo para componer una ideología encubridora de la verdadera estrategia de poder de los nuevos actores políticos, cuyo objetivo fundamental es desplazar a los anteriores.

El popurrí ideológico del discurso de Chávez es ilustrativo a este respecto. El movimiento golpista de 1992 fundaba su programa en el llamado "árbol de las tres raíces": el bolivarianismo, el zamorismo y robinsianismo. El bolivarianismo se refiere a Bolívar como padre fundador de la patria, convertido en héroe cultural por la oligarquía de finales del siglo XIX, para unificar un territorio social heterogéneo formado por una mayoría de mestizos o pardos, y unas minorías de blancos, negros e indios que nada tenían en común para formar una nación. El decretarlos a todos hijos del mismo padre Bolívar era un modo de homogeneizar nominalmente el territorio social. El chavismo invierte el culto oligárquico y, basándose en el mito de que todos somos hijos de Bolívar, reclama que a los marginados también les pertenece la patria, es decir, el poder del Estado. De este modo, con la apropiación del Estado por parte de los bolivarianos culmina la tarea inconclusa de fundar la patria. El zamorismo es el complemento social de la línea jurídico-política representada por el bolivarianismo, pues permite conectar el movimiento chavista con la lucha por la emancipación de los pardos y contra la oligarquía durante la Guerra Federal de mitad del siglo XIX. Aquí también se trata de completar una tarea inconclusa en el siglo XIX y, sobre todo, traicionada por el populismo del siglo XX. De ahí que el movimiento chavista, al retomar esta bandera, lo hace para enfrentar precisamente esa "oligarquía" surgida de la traición de los partidos democráticos, y conformada por esas clases medias que ahora se sienten cada vez más integradas al nuevo orden global. La lucha antioligárquica se vuelve entonces antiimperialista, contra el nuevo orden de la globalización que divide al país en integrados a las nuevas prácticas sociales que cruzan transversalmente el viejo sistema de Estados nacionales, y aquellos sectores sociales que este proceso margina. El chavismo expresa también el sincretismo entre los viejos marginados de la época desarrollista y los nuevos marginados por la globalización, que incluye esos sectores empresariales que sólo saben operar en el marco del Estado nacional clientelar y ven correctamente en la globalización una amenaza. El robinsianismo se inspira en las enseñanzas radical-democráticas del maestro del Libertador que apuntaban precisa-

mente a la creación de una figura de subjetividad adecuada para sostener el Estado liberal, que sirve de base para la colonización del territorio social. Esta raíz ha devenido, al calor del conflicto social generado desde que Chávez asumió el poder, en lo que ahora se llama el socialismo del siglo XXI. Muchos observadores tratan de descifrar infructuosamente en qué consiste este socialismo del siglo XXI. La mayoría de los opositores a Chávez lo quieren identificar con el socialismo cubano y, en efecto, además de la estrecha colaboración entre ambos Gobiernos, es indiscutible una cierta parodia de la revolución cubana que Chávez escenifica con frecuencia. Pero en realidad se trata tan sólo de una necesidad de apuntalar la teatralidad revolucionaria, debido a que la imaginación doméstica es muy pobre al respecto. Por lo demás, la realidad social, económica y política de los dos países es muy diferente. En realidad, el socialismo del siglo XXI no es más que la racionalidad de la gobernanza actual, y su contenido ideológico y programático no es otra cosa que "lo que Chávez diga". Y Chávez dice de todo. Si se analiza esta expresión muy usada por los chavistas a la luz de lo dicho arriba sobre la relación líder-pueblo, se verá que es algo más que una ocurrencia: corresponde perfectamente a la racionalidad de la dictadura democrática.

Si se evalúa esta gobernanza en términos de los indicadores tradicionales –voz y participación, estabilidad política y violencia, eficiencia del Gobierno, carga regulatoria e imperio de la ley–, el saldo es sumamente negativo. Pero este juicio es válido sólo para lo que hemos llamado la población que no participa de la identidad líder-pueblo; para el líder y su pueblo esta negatividad es justamente lo positivo del proceso revolucionario. El verdadero indicador para determinar la viabilidad de la gobernaza del socialismo del siglo XXI es el precio del petróleo. En el fondo, lo que Chávez ha hecho es llevar al extremo el modelo rentista petrolero que aproxima bastante su gobernanza al socialismo centrado en el Estado como único productor. En este sentido, se justifica perfectamente llamar socialismo al neoarcaismo chavista. Más aún, mediante las estatizaciones de actividades "estratégicas", este socialismo también proporciona buenas oportunidades para crear nuevos puestos de alta gerencia para los seguidores del presidente y, por lo tanto, es muy funcional para el nuevo clientelismo. De manera que si, desde el punto de vista ideológico, el socialismo del siglo XXI es "lo que diga Chávez", en tanto que práctica social es fundamentalmente sustitución pragmática de unos actores dirigentes por otros. La pregunta es: ¿es posible el socialismo del siglo XXI con bajos precios del petróleo? Queda aún por responderse.

GOBERNABILIDAD, CRECIMIENTO ECONÓMICO Y MODELO POLÍTICO

América Latina y Asia

Víctor López Villafañe*

Al hablar de América Latina, una región que sólo de poco tiempo a la fecha he empezado a estudiar con cierta profundidad, suelo refugiarme en el campo de las comparaciones, ya que fundamentalmente he sido un estudioso del desarrollo de Asia y de sus relaciones con América del Norte. Quizá mi propio ejemplo ya indique el interés que en el pasado reciente han generado los países asiáticos, los cuales han mostrado un crecimiento económico espectacular a lo largo de varias décadas.

Un primer acercamiento a los cambios ocurridos en el sistema mundial nos señala que América Latina no ha sido una región beneficiada económicamente, a pesar de tener los elementos para serlo. Esta región se ha caracterizado por tener un enorme potencial, debido a su territorio, población y localización estratégica; pero a pesar de ello no ha dado el gran salto hacia el desarrollo. En la década de los sesenta, varios países de América Latina parecían tener todas las condiciones para convertirse en grandes ejemplos de desarrollo. Sin embargo, el continente entró en una espiral de deterioro de la que apenas parece empezar a recuperarse. Se ha tratado de un ciclo muy doloroso de crisis económicas y políticas.

Ante tal escenario surge la pregunta: ¿qué se entiende por gobernar en América Latina en esta época? Gobernar, y sobre todo gobernar bien en estos tiempos, quiere decir muchas cosas. Los dos grandes temas que deben enfrentar los países latinoamericanos son la consolidación de sus sistemas democráticos y el desarrollo económico. En estos dos campos ha habido avances importantes: ya no hay golpes militares ni dictaduras como en el pasado, y las economías parecen ser más estables al dejar atrás los periodos de deuda, inflación y colapsos financieros. Pero resulta preocupante

* Profesor investigador y director del Centro de Estudios de América del Norte en el Departamento de Relaciones Internacionales del ITESM.

que aún no parezcan darse los caminos definitivos para resolver los problemas sociales centrales de la región. Por ejemplo, en el año 2005, catorce presidentes de América Latina no habían terminado sus mandatos constitucionales y el crecimiento económico seguía caracterizándose por tasas medias del PIB que no lograban solucionar los problemas de atraso social y material de la población. La desigualdad social continúa siendo muy grande y el impacto de las políticas para reducir la pobreza ha sido muy limitado, ya que casi el 21 por ciento de estas poblaciones vive con menos de dos dólares al día.[1] Por otro lado, América Latina es muy diversa y compleja, por lo que las generalizaciones sobre este continente deben tomarse con mucha precaución. A continuación señalaré varios puntos que resumen mi experiencia en el estudio del desarrollo comparado de América Latina con otras regiones dinámicas del mundo, en particular el este de Asia.

Al observar el desarrollo de las economías latinoamericanas en los últimos treinta años, llaman la atención las tremendas oscilaciones entre los puntos altos y las caídas de las tasas de crecimiento. Estas caídas por lo general son muy profundas y han tenido enormes impactos en la estructura económica y social de la región. Las caídas y crisis tienen un alto costo *per se,* pero además, iniciar de nueva cuenta el proceso de levantamiento de las economías implica un gran desgaste económico y social.[2] A este fenómeno de oscilaciones se le ha llamado el ciclo de aceleraciones y desaceleraciones económicas de América Latina.[3] Estos mismos ciclos han sido, en general, menores en cantidad y profundidad en el este de Asia. Las respuestas también han sido más rápidas en esa región. La gran crisis financiera asiática de 1997 es un ejemplo de esto, pues a pesar de que afectó a la mayoría de esas economías, fue superada, y desde entonces estos países han vuelto a crecer de manera sostenida.

Pero ¿por qué América Latina no ha logrado tener un ciclo alto y sostenido de crecimiento? No existe una sola respuesta a esta interrogante, pero trataré dar un pequeño rodeo para llegar a algunas reflexiones que nos ayuden a entender este problema. Comienzo planteando algunas observaciones sobre el desarrollo de la economía japonesa. Japón mantuvo una aceleración

[1] Enrique Padilla Aragón, *México: desarrollo con pobreza*, Siglo XXI, 1969. CEPAL ha propuesto hacer un crecimiento a favor de los pobres.

[2] Otra cosa sería tener desaceleraciones tenues y cortas en duración, ya que se reducirían los costos de despidos masivos, cierres de empresas y salidas de capital, que tienen un gran impacto en la economía.

[3] Véase al respecto el estudio de Ricardo Hausmann y Andrés Velasco, "Crecimiento lento en América Latina: ¿resultados comunes, causas comunes?", en José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), *Visiones del desarrollo en América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile, 2007.

económica durante prácticamente todo el siglo XX, sobre todo en su segunda mitad. Logró esto debido a una serie de esfuerzos sostenidos a largo plazo, durante el cual confluyeron tres factores decisivos: masas continuas de inversión productiva, incorporaciones tecnológicas con mucho coeficiente de adaptación a sus condiciones y a sus sectores industriales fundamentales, e innovaciones administrativas y de organización que hicieron más eficiente el conjunto de los factores productivos.[4] Algo similar a lo que ahora intenta China en una escala gigantesca. Otro ejemplo es Corea, que no sólo realizó inyecciones masivas de capital para lograr un gran crecimiento industrial, sino que también utilizó grandes cantidades de deuda para cimentar sus industrias exportadoras. En el caso de Corea, a diferencia de América Latina, la deuda adquirida sirvió para reestructurar los sectores industriales y apuntalar nuevos sectores exportadores con mayor contenido tecnológico. Además, cobró gran importancia el papel desempeñado por las tasas altas de ahorro de la población, de las cuales se obtuvieron más capitales para la inversión, generando así un círculo virtuoso. En todos estos procesos, las empresas, los bancos y el Gobierno trabajaron conjuntamente. A partir de estos hechos se pueden desprender algunas de las diferencias clave con América Latina.

La geopolítica ha jugado un papel muy importante en todas las regiones del mundo. No podemos reseñar en este momento los desafíos geopolíticos que se crearon en las diferentes regiones y las distintas respuestas que generaron, pero como ejemplo podemos mencionar el triunfo de los comunistas en China en 1949. Este último fue un punto de partida de los cambios generados en el este de Asia, cuyos alcances vemos hoy en día en esa región, pues no sólo las grandes transformaciones de China en la actualidad están enmarcadas en este cambio generado hace más de cincuenta años,[5] sino que incluso los programas para desarrollar nuevas industrias exportadoras en Corea y Taiwán estuvieron relacionados con los cambios geopolíticos ocurridos. El temor a la expansión comunista, a través de rebeliones campesinas, fue la base de reformas agrícolas e industriales que, a diferencia de América Latina, no tuvieron intereses políticos opositores. La ayuda económica de los Estados Unidos para el desarrollo no se concentró en las élites rurales tradicionales, sino en la posibilidad de generar una verdadera

[4] Un libro que resume muy bien esta gesta económica es el de Kazushi Ohkawa y Henry Rosovsky, *Japanese Economic Growth. Trend Acceleration in the Twentieh Century*, Stanford University Press, Palo Alto, 1973.

[5] Véase David Goodman, "El modelo chino de desarrollo: reforma, no revolución", en Melba Falck Reyes y Roberto Hernández Hernández (eds.), *El modelo de desarrollo asiático. Relevancia para México*, Universidad de Guadalajara, México, 2004.

reforma agraria, que a su vez sirvió como base para las reformas industriales. Asimismo, el atraso de la incorporación del este de Asia a los mercados mundiales había restringido la participación del capital transnacional, mientras que en América Latina la industrialización obedeció en gran parte a los dictados de la penetración histórica de este capital.[6]

Desde el punto de vista de la geopolítica, resaltan dos aspectos igualmente importantes. Por un lado, la fuerza industrial y tecnológica de Japón: una vez que el país se transformó en una potencia mundial y regional, se expandió por prácticamente toda la zona de Asia, creando plataformas exportadoras y sirviendo de modelo, sobre todo en la idea de crear Estados y Gobiernos promotores del desarrollo industrial. Por otro lado, el mercado de los Estados Unidos fue un gran aliciente para absorber las exportaciones de estas nuevas potencias comerciales. Debemos recordar que, en los setenta y ochenta, América Latina perdió terreno en el mercado de los Estados Unidos a causa de estas nuevas economías.

Estos modelos de desarrollo de la zona Asia Pacífico presentaron también diferencias con los de América Latina por la distribución de los beneficios. Si bien ambas regiones sufrieron regímenes autoritarios, el este de Asia mantuvo mejores políticas de distribución de la riqueza y su coeficiente de Gini* fue siempre mejor que el de América Latina. Esto produjo importantes segmentos de clase media que después fueron una base política para los procesos de transición democrática ocurridos en gran parte de estos países al abandonar los sistemas autoritarios. Ésta es una lección importante que no hemos aprendido en Latinoamérica: crecer y repartir al mismo tiempo los frutos del desarrollo. Las causas de estas diferencias son varias, e incluyen distintos enfoques gubernamentales sobre la pobreza y el papel del capital extranjero como forjador de desigualdades y las relaciones sociales. Ambos han sido muy diferentes en estas dos regiones. China es un caso aparte, pues su desarrollo ha producido desigualdades sociales muy parecidas a las de América Latina, que han provocado la adopción de programas para tratar de revertir esta situación.

En este segmento de la explicación cabe insertar el concepto de apropiabilidad, el cual consiste en la parte del crecimiento económico que se

[6] Véase al respecto Peter Evans, "Clase, Estados y dependencia en el este de Asia. Lecciones para los latinoamericanistas", en Víctor López Villafañe (comp.), *México en la Cuenca del Pacífico*, UNAM, México, 1996.

* El coeficiente de Gini es una medida de desigualdad ideada por el estadístico Corrado Gini. Es un número entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad y 1 se corresponde con la perfecta desigualdad.

convierte en el producto tangible para los actores privados. Todos los esfuerzos de la sociedad en materia económica deben tener como fin una repartición, si no directamente proporcional a dichos esfuerzos, sí lo suficiente como para generar un nuevo ciclo de actividades económicas determinadas a este mismo logro. Este proceso se debe convertir en una cadena renovada de esfuerzos y resultados objetivos para todos los actores involucrados en el proceso económico. Sin embargo, esta "apropiación" puede disminuir por impuestos, inflación, quiebras bancarias, corrupción o extorsión, entre otros factores. Éste es un tema muy importante para explicar por qué el enorme potencial de América Latina no se ha convertido en un detonador de su crecimiento a largo plazo. Sabemos que la economía de la región en las últimas décadas ha estado plagada de una serie de fenómenos que han reducido esta posibilidad de apropiación y que afectan en especial a los sectores sociales de la escala media y baja.[7]

Uno de los factores primordiales que han retrasado la evolución económica de América Latina es la incapacidad estratégica de sus grupos gobernantes. Los Gobiernos se han preocupado, en el mejor de los casos, por soluciones temporales, y la falta de un pensamiento a largo plazo por parte de las clases dirigentes ha dificultado la consecución de desarrollos duraderos. En el largo plazo lo que se debe resolver son los problemas prioritarios: pobreza, marginación y falta de educación, pues no será posible revertir estos ciclos de aceleraciones y desaceleraciones sin resolver todos estos problemas básicos. Esta incapacidad estratégica se puede ejemplificar con las formas en que se han realizado las políticas de libre mercado y la inserción a los procesos de globalización. La liberalización de las economías latinoamericanas se hizo con las llamadas políticas amistosas, es decir, sin proponer inserciones inteligentes y promoviendo el desarrollo endógeno.[8] Como producto de lo anterior, la región ha sufrido, desde los ochenta, mayores contagios financieros por crisis económicas. En el caso de México, por ejemplo, la falta de una infraestructura adecuada y de empresas industriales que pudieran producir los componentes necesarios para la integración económica del Tratado de

[7] Con respecto al concepto de *apropiabilidad,* ver Ricardo Hausemann y A. Velasco, *op. cit.*, p. 39.

[8] Estas políticas amistosas consisten en la apertura de la economía, la desregulación de los mercados reales y financieros y el achicamiento del Estado. Por sí mismas permitirían que los actores transnacionales fueran atraídos para promover el crecimiento y la competitividad. Sin embargo, lo que se requería era "gobernar la globalización", es decir, adoptar políticas nacionales activas para aprovechar el potencial de los agentes privados y públicos nacionales. Véase al respecto, Aldo Ferrer, *Hechos y ficciones de la globalización,* Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1998, pp. 24 y 49.

Libre Comercio de América del Norte generó el arribo de multinacionales con el interés de producir principalmente para el mercado estadounidense. Gran cantidad de empresas locales no tenían la capacidad industrial y tecnológica necesaria para insertarse en las redes de producción que esta integración causó, y quedaron fuera de las nuevas cadenas de producción. Esto es aún un problema importante que revela la incapacidad de elaborar estrategias adecuadas de inserción en la regionalización económica. El resultado fue que la integración con países más desarrollados impulsó una especie de modernización superficial, ya que la debilidad de las empresas locales en las redes de proveeduría resulta ser un factor muy determinante en la pérdida de competitividad.[9] La globalización económica no tiene un sustento local y, por lo tanto, los efectos sobre empleo y crecimiento se reducen en nuestros países.

Algunos Gobiernos del este de Asia utilizaron en otro tiempo la vía autoritaria como un factor de su modernización industrial, y crearon condiciones para un crecimiento rápido y sostenido, que en algunos casos, como los de Corea y Taiwán, los ayudaron a salir del atraso. Ésta fue una diferencia esencial entre los modelos políticos autoritarios del este de Asia y de América Latina.[10] La transición hacia Gobiernos democráticos en América Latina trajo una gran esperanza de lograr un desarrollo económico y una verdadera vida democrática. Como hemos señalado, en el ámbito de la economía las cosas han sido más bien decepcionantes, y el consuelo que nos queda es ver si en la democracia nueva las cosas han marchado mejor. En este punto, conviene hacer un balance del desarrollo de la democracia en América Latina.

Los Gobiernos tienen la misión de hacer buena política, pero ¿qué es hacer buena política? En mi criterio, los Gobiernos deben ser honestos y confiables. Deben establecer políticas para atender tanto las necesidades antiguas, de las cuales por desgracia tenemos todavía muchas, como las nuevas, que han surgido principalmente por los desequilibrios regionales y los aumentos poblacionales. También deben mantener las garantías

[9] Así, en el caso mexicano, la pérdida de competitividad de sus productos en la actualidad tiene que ver con la competencia china, principalmente en el mercado de Estados Unidos, pero sobre todo con la falta de capacidad para proveer a las empresas internacionales de los componentes requeridos.

[10] Bruce Cumings acuñó el término *Bureaucratic-Authoritarian Industrializing Regimes* para referirise a estos Gobiernos que empujaron fuertes programas de industrialización. Véase la versión en español, "Los orígenes y el desarrollo de la economía política del noreste asiático: los sectores industriales, los ciclos de productos y las consecuencias políticas", en Víctor López Villafañe, *op. cit.*, pp. 225 y siguientes.

esenciales de la vida plural y ser respetuosos ellos mismos del Estado de Derecho, para que, a su vez, los gobernados respeten las leyes. Establecer y mantener un Gobierno democrático parece un modelo muy sencillo, pero en la realidad de la mayoría de los Gobiernos de América Latina esto es todavía una tarea por realizar.

Los indicadores de gobernabilidad en América Latina han sido ya un tema concomitante a la vida democrática de nuestros países, para medir y evaluar la evolución de nuestros Gobiernos en estos aspectos. La evolución y los resultados de éstos por lo general se dividen en dos esferas: la referente a las políticas públicas y la relativa a las instituciones democráticas. El tema de los indicadores es muy extenso, cada uno de ellos presenta una complejidad particular. Por esta razón, sólo voy a referirme a aquéllos que considero más importantes.[11]

La credibilidad en la política es un factor esencial de la vida democrática. En mi opinión, ésta se da en dos niveles o momentos. Primero, en la credibilidad de los propios políticos en sí mismos y en sus pares. Los funcionarios deben ser creíbles ante sí mismos y ante con quienes comparten el espacio público, pues no es posible aumentar los índices de la credibilidad sin este aspecto inicial. Creer en la función pública como posibilidad de las grandes transformaciones debería ser un elemento de todo aquél que aspira a ejercer una posición en la política. En el segundo nivel se encuentra la credibilidad de los gobernados hacia los proyectos y programas públicos. La credibilidad pública sólo aumenta con depósitos constantes de confianza en los gobernantes, que impulsan u obstruyen el funcionamiento de un Gobierno. Éste es un indicador crucial para la vida democrática, que se encuentra en la escala de menor evaluación en la mayoría de nuestros países.

Otro aspecto importante, que ya ha sido mencionado, es el pensamiento estratégico de largo plazo. Las políticas de corto plazo han afectado mucho a los Gobiernos de América Latina y en parte explican lo que hemos indicado anteriormente con relación a las aceleraciones y desaceleraciones del desarrollo en esta región. Se debe actuar bajo horizontes de largo plazo cuyas estrategias se fundamenten en los aspectos esenciales para la satisfactoria evolución social y económica de nuestros países.

[11] El Banco Mundial, el Banco Interamericano (DataGob), así como la Organización de Estados Americanos (Latinobarómetro) realizan estudios y encuestas sobre los indicadores de gobernabilidad en América Latina. Para esta ponencia me he basado en el estudio de Ernesto Stein y Mariano Tommasi, "Instituciones democráticas, proceso de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina", en José Luis Machinea y Narcís Serra, *op. cit.*

De esta lista de elementos para fortalecer la funcionalidad pública destaca igualmente la capacidad de los Gobiernos constituidos para imponer pérdidas a grupos poderosos, ya que el papel que han jugado las oligarquías en el pasado y los grandes monopolios económicos en el presente ha sido también un obstáculo para realizar los cambios necesarios en América Latina.[12]

Cuando comparamos América Latina con el mundo bajo el horizonte de estos indicadores clave de las políticas públicas, nuestra región va detrás de los países desarrollados y de Asia. Su rezago es especialmente mayor en los indicadores de estabilidad y eficiencia. Chile es nuestro paradigma, tanto en la seriedad de las políticas públicas como en el funcionamiento de sus instituciones políticas. Cuenta con una institución presidencial fuerte, pero con contrapesos importantes, como son el Congreso y un Poder Judicial independiente. Su sistema de partidos funciona adecuadamente y es el único país de América Latina que está evaluado en el rango de "muy alto" tanto en el indicador de políticas públicas como en el de las instituciones políticas. De dieciocho países de América que son evaluados, sólo Chile aparece en un rango distintivo de muy alto, seis países en la categoría de alto, cuatro en el renglón de medio y el resto, integrado por siete países, en el de bajo. Es decir que 60 por ciento de América Latina está en el rango de evaluación medio y bajo.[13] Estas cifras por sí solas demuestran que nuestros países tienen todavía una tarea muy grande por realizar en su futuro inmediato.

[12] Las estructuras desiguales que conducen a la formación de monopolios reducen las posibilidades de crecimiento, y como no hay instituciones fuertes para contrarrestar estas concentraciones de poder, estos monopolios mantienen su fuerza en detrimento de toda la sociedad. Véase al respecto el estudio de Isabel Guerrero, Luis Felipe López-Calva y Michael Walton, *La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento de México,* borrador, 2007.

[13] Pueden verse los cuadros respectivos en Ernesto Stein y M. Tommasi, *op. cit.*, pp. 96, 99 y 120.

GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN MÉXICO

José Antonio Crespo*

Gobernabilidad es una palabra muy utilizada en política, ciencia política, e incluso en el periodismo, pero sujeta a controversia sobre si se trata o no del concepto adecuado para lo que designa.

En su definición más general, gobernabilidad es la capacidad del Estado para tomar decisiones que sean acatadas por la población, o al menos por la mayor parte de ésta. Existen otras condiciones asociadas a ella, como la presencia del Estado mismo; es decir, que éste pueda imprimir gobernabilidad a una nación, lo cual depende de su fuerza. Si no tiene los instrumentos para ello, podemos empezar a hablar de ingobernabilidad.

El Estado, en una definición simple, es el aparato que tiene la capacidad coercitiva para obligar a los diferentes actores sociales, políticos y económicos, y a los individuos en lo particular, a acatar las decisiones que surjan del mismo Estado, al tiempo que se apega a las reglas vigentes: lo que conocemos como normas, legislaciones y leyes. Si se trata de un Estado de Derecho, con una serie de reglas de convivencia entre los ciudadanos y entre los actores políticos, económicos y sociales, cuya infracción amerita una sanción, el Estado es quien dictamina cuándo se trasgredió la ley, el castigo, y quién va a garantizar que éste se aplique.

La gobernabilidad implica la existencia de un Estado capaz de tomar decisiones, de hacerse obedecer por la sociedad y de castigar las transgresiones a las leyes. Ése es el concepto general y está asociado con el orden social, que permite una convivencia más pacífica y civilizada, que recurra menos a la violencia para dirimir los diferentes conflictos y antagonismos existentes entre individuos y grupos sociales. En la medida que hay Estado de Derecho, hay gobernabilidad, y los conflictos pueden resolverse de ma-

* Doctor en Historia y profesor investigador de la División de Estudios Políticos de del Centro de Investigación y Docencia Económicas.

nera pacífica a través de jueces, arbitrajes y fallos de distintos tribunales, con apego a la ley.

Otro término asociado con la gobernabilidad es la estabilidad política. Quiere decir, también en términos generales, que un Gobierno constituido no puede ser derrocado fuera de las reglas vigentes. En cambio, puede ser sustituido a través de un procedimiento pacífico preestablecido, como son las elecciones. Cuando esto se da, hay un cambio de Gobierno, pero no un derrocamiento por vía violenta. La estabilidad se rompe, por ejemplo, cuando un Gobierno es derrocado no por las vías institucionales, sino a través de la confrontación directa y la violencia, como sucedió en Chile en 1973.

La gobernabilidad permite mantener la estabilidad política. En el momento que se rompe, puede haber un periodo de ingobernabilidad. Sin embargo, también puede haber en una nación momentos y circunstancias en que desaparezcan las funciones del Estado o en que, en pequeños espacios regionales, el Estado pierda la capacidad de hacerse obedecer y de mantener el orden social. Esto no implica que prevalezca la ingobernabilidad en todo el Estado, pero sí que puedan presentarse burbujas de ingobernabilidad específicas en ciertos momentos y lugares. Lo anterior debe tomarse en cuenta para entender el contraste entre gobernabilidad e ingobernabilidad. Pongo un ejemplo: cada vez que hay un asalto en algún rincón, parque o estación del metro de la Ciudad de México, en ese pequeño espacio no hay gobernabilidad ya que no hay un policía que represente al Estado, haga valer la ley y proteja a un ciudadano frente al otro. El número de delitos es un indicador de la gobernabilidad. Por otra parte, sabemos que el Estado no es omnipresente. La policía y los jueces, quienes están encargados de hacer valer la ley, tampoco lo son. Pero una cosa es que alguien sea asaltado porque en cierto momento se cree un espacio de ingobernabilidad, de anarquía incluso, y otra es que se pueda castigar el delito. Éste es otro indicador: en la medida en que las trasgresiones a la ley puedan ser sancionadas legalmente por el Estado y sus instituciones, en términos generales, prevalece la gobernabilidad, porque es muy probable quien tenga la intención de cometer un delito refrene ese impulso si sabe que la tasa de captura y penalización de quienes lo hacen es alta. En México sucede lo contrario –solamente el dos o el tres por ciento de los casos se castigan–, lo cual estimula la delincuencia, pues la probabilidad de que un delincuente sea detectado, atrapado y encarcelado es muy remota. Se pueden cometer robos y secuestros porque la ineficacia del Estado para hacer valer la ley –no sólo en el momento del delito, sino también después del mismo– fomenta que aumenten las transgresiones a la ley. Ése es un

indicador de gobernabilidad que permite comparaciones entre Estados: los índices de criminalidad e impunidad en cada país. En ambos casos se trata de espacios de ingobernabilidad que no necesariamente implican una ingobernabilidad generalizada. Aun en el primer mundo hay diferencias de un país a otro. No es comparable el nivel de gobernabilidad de Suecia con el de Italia, por ejemplo. Existe una gama en la que, en un extremo tenemos lo más cercano a una gobernabilidad absoluta, es decir, se acata la ley, el Estado la hace valer y castiga las trasgresiones –como ocurre en Japón y los países escandinavos, donde el nivel de crímenes es muy bajo y los pocos que hay son generalmente castigados–, y en el otro extremo está la ingobernabilidad total de Irak –país que fue desmantelado por una invasión–. El Estado de Hussein, que tenía un grado bastante alto de gobernabilidad, se desmoronó por la invasión angloamericana, y lo que tenemos ahora es un auténtico ejemplo de ingobernabilidad, donde los grados de impunidad son altísimos. El Gobierno existe, pero no tiene la capacidad de hacer valer la ley.

En la historia de México ha habido periodos de mayor gobernabilidad y otros de casi ausencia de ésta. Durante la guerra de independencia, entre 1810 y 1821, se presentó prácticamente una situación de ingobernabilidad, con diferencias entre una zona y otra, pues hubo un vacío de poder. Lo mismo ocurrió durante la revolución de 1910 a 1920: una guerra civil con muchas muertes y altos índices de inseguridad, en la que varios grupos peleaban entre sí sin que ninguno pudiera controlar todo el país.

En cambio, hemos tenido periodos de gobernabilidad, de un Estado que se hace obedecer y mantiene el orden, pero no de manera democrática, sino autoritaria. Por ejemplo, en los treinta años del porfiriato y, en buena parte de los setenta años del régimen priista. Ambos regímenes lograron reducir significativamente el crimen y la delincuencia. Tenemos, entonces, que en un mismo país puede haber periodos de alta gobernabilidad y de ingobernabilidad.

Por otro lado, el reciente desastre natural de Tabasco ha provocado una situación de ingobernabilidad regional. Las autoridades no pueden evitar la rapiña o mantener los servicios fundamentales. Si Tabasco fuera un país, padecería de ingobernabilidad absoluta; pero en este caso se trata de un fenómeno regional, porque el Gobierno federal ha podido intervenir para convocar recursos a nivel nacional, enviar al ejército y a los especialistas en desastres y normalizar la situación lo más pronto posible. Otro estado mexicano que ha vivido en los últimos meses cierto grado de ingobernabilidad –en este caso por razones económicas y sociales– es

Oaxaca. El Gobierno no es capaz de hacer obedecer la ley por diferentes razones: problemas de legitimidad, mal manejo y malas decisiones, entre otras cosas. En Oaxaca repuntó una situación de ingobernabilidad regional, no absoluta, pero sí una gobernabilidad menor que la que prevalece en el resto del país.

Conviene marcar ahora la diferencia entre la gobernabilidad autoritaria y la democrática, que a su vez contrastan con el estado de ingobernabilidad. La democrática tiene sus propias características: permite que se tomen decisiones, pero de manera más lenta que en un régimen autoritario. Un régimen autoritario sólido puede tomar decisiones y hacerse obedecer, hacer prevalecer el orden social y combatir con mucha eficacia el crimen; puede mantener a raya a los ciudadanos. Pero tiene una enorme desventaja: el abuso de poder. En un Estado autoritario, el poder está tan concentrado que quien lo posee no tiene contrapesos, de tal manera, puede tomar muchas decisiones y hacerlas valer en beneficio de quienes controlan el Estado y en perjuicio del conjunto de la sociedad, quedando impune además. La impunidad está ahora asociada a un Estado autoritario que abusa del poder.

En los sistemas de partido único o poder hegemónico hay gobernabilidad, como la hubo en México durante setenta años. Pero esta gobernabilidad es autoritaria, lo que implica la posibilidad de quienes lo detentan pueden abusar del poder, quedar impunes y generar corrupción, violación a los derechos humanos, fraude y hostigamiento o desaparición de la oposición. Todo esto sin ninguna consecuencia negativa para quien incurre en dichos abusos. Por lo tanto, lo ideal es buscar la gobernabilidad democrática (que es la que estamos buscando). En la gobernabilidad democrática sí hay un Estado capaz de tomar decisiones y hacerlas valer, y por lo tanto de combatir el crimen.

En cambio, en un sistema sin gobernabilidad no se pueden tomar decisiones, o se toman, pero no son acatadas. Al no haber instituciones capaces de tomar decisiones colectivas, se llega a una parálisis. En la democracia la situación es otra: las decisiones pueden empantanarse, atorarse en el Congreso o vetarse; muchas iniciativas quedan "congeladas".

En México, el paso del autoritarismo priista o hegemónico a la democratización no es un proceso acabado. Vemos cómo las iniciativas en el Congreso son menos, no se aprueban o tardan más. No hemos llegado a la parálisis, pero sí a una mayor lentitud en la toma de decisiones y una mayor dificultad para lograr reformas. Mientras que cuando el poder está totalmente concentrado es sumamente eficaz, pero suele ser abusivo, en la democracia se experimenta una lentitud relativa, aunque ésta se compen-

sa con el hecho de que quien detenta el poder no puede abusar de él o, si lo hace, hay más probabilidad de que se le llame a cuentas. La rendición de cuentas es otro concepto esencial de la democracia y de la gobernabilidad democrática. Implica que quien incurra en actos de corrupción puede ser investigado y penalizado.

Estoy hablando de una democracia eficaz, a la que no hemos llegado en México. Aquí nunca hemos podido llamar a cuentas a un ex presidente, no digamos a uno en funciones, y no por falta de motivos, sino porque no contamos con las instituciones adecuadas hacerlo. Tenemos más pluralidad, más transparencia, el poder está mejor distribuido y más equilibrado, pero no hemos llegado a la rendición de cuentas. Es evidente que en muchos estados los gobernadores incurren en actos de corrupción y quedan impunes. En un régimen realmente democrático, hubieran caído de inmediato y, en muchos casos, hubieran sido encarcelados por sus acciones.

No hemos llegado realmente a la gobernabilidad democrática. Aspiramos a ella, y nos hemos alejado de la gobernabilidad autoritaria en ese paso que conocemos como transición democrática. En esta etapa existe un riesgo importante de ingobernabilidad: hemos abandonado el piso firme con rasgos autoritarios, y aspiramos a llegar al de la gobernabilidad democrática, pero debemos cruzar primero una especie de puente colgante, frágil, que se puede romper y dejarnos en una situación de ingobernabilidad. Pasar del autoritarismo a la democracia implica, por algunos años, un cierto riesgo de ingobernabilidad, de perder la estabilidad. En eso estamos, precisamente, y en parte por eso tenemos mayores problemas.

Otro factor evidente de ingobernabilidad es el narcotráfico. La violencia que deriva de él rebasa la capacidad del Estado para hacerle frente. El Gobierno involucra al ejército, hace pactos con Estados Unidos y encuentra que la violencia generada por el narcotráfico sigue incrementándose. Durante el régimen priista también existía, pero había más control de esta violencia por parte del Estado. El tránsito implica el riesgo y el costo de una mayor ingobernabilidad –que se presume temporal– para aterrizar, en su momento, en una gobernabilidad democrática que sea capaz de reducir los niveles de delincuencia y violencia derivada del narcotráfico, y hacer más fluida la toma de decisiones, con la ventaja de que quien tenga el poder no pueda abusar de él y quede impune.

Hay costos al intentar pasar de un lado al otro. Espero que esos costos –que hemos estado pagando en estos últimos años– se cubran y podamos proclamar, de manera satisfactoria, que tenemos una gobernabilidad

democrática, con sus desventajas relativas, pero sobre todo con sus ventajas. Esto no ocurrirá mientras no tengamos rendición de cuentas y actualmente no la tenemos, o es tan pequeña en relación con la corrupción y los abusos de poder que no podemos declarar que estamos en una democracia. Seguimos en el camino de la gobernabilidad democrática, que implica una pérdida relativa, y espero que temporal, de la gobernabilidad que teníamos en el régimen priista.

REFORMAS INSTITUCIONALES PARA LA GOBERNABILIDAD EN MÉXICO

LA TRANSICIÓN A UN ESTADO DE DERECHO DEMOCRÁTICO

César Cansino*

Si el siglo XX culminó en 1989, con la caída del Muro de Berlín, el siglo XXI mexicano comenzó en el 2000 con la derrota electoral del partido que gobernó el país por más de setenta años. Aquí no fueron las armas, sino las urnas, lo que provocó la caída de la revolución convertida en institución, en complicidades y abusos, en corruptelas y crímenes que acabaron por contaminar todos los poros del tejido político y social. Metáforas de la historia: México ofreció tanto la primicia mundial de la primera revolución social del siglo XX como la de la primera revolución democrática del XXI.

Sin embargo, a seis años de distancia, el peso del pasado autoritario es tan fuerte que desandarlo para poder caminar como sociedad hacia mejores niveles de justicia, democracia y desarrollo social parece muchas veces una tarea titánica. En efecto, considerando los muchos rezagos en todos los órdenes heredados del viejo régimen, parece por momentos que todo está por hacerse. Prueba de ello son las elecciones del pasado 2 de julio del 2006, que mostraron en su justa dimensión los magros avances alcanzados hasta ahora en materia de legislación electoral y fortaleza institucional, pese a que lo electoral constituyó durante dos décadas el eje de nuestro tránsito a la democracia.

Por ello, todo está por inventarse. Las viejas instituciones, normas y códigos ya no pueden digerir la pluralidad política, social y cultural que distingue irreversiblemente a la sociedad mexicana actual. La derrota del PRI en las urnas y la alternancia en el poder son sólo un capítulo de una historia que ya se había prolongado demasiado. En adelante, "los sentimientos de la nación" ya no dependerán de un caudillo carismático, un partido totalizador

* Especialista en Teoría Política y Política Comparada. Ha trabajado el tema de la transición democrática en México.

o una historia patria de quinto de primaria, sino de la capacidad de adaptación de Gobiernos, partidos y ciudadanos a las nuevas circunstancias.

En este lento y difícil proceso de aprendizaje democrático, los riesgos de involución o estancamiento no están del todo superados. Convivir con el otro o con los otros no ha sido precisamente un hábito bien cultivado entre las élites políticas mexicanas, tan proclives a la vieja retórica revolucionaria. Todos los partidos están obligados a leer agudamente los mensajes que mandaron los ciudadanos en los comicios pasados, so riesgo de quedar atrapados en soliloquios estériles.

Por otra parte, una gran tarea deberá congregar en el futuro inmediato todas las voluntades políticas: definir los ejes de una reforma del Estado que permita emparejar nuestro entramado institucional y normativo con una lógica de funcionamiento auténticamente democrática, bajo la premisa de que el poder en México se fue gestando durante décadas con características autoritarias y antidemocráticas: excesiva concentración del poder en el vértice, centralización de las decisiones, discrecionalidad en el ejercicio público, abusos de autoridad, violaciones sistemáticas a la ley, etcétera. De ahí que sólo con una reforma integral del Estado podrá darse cuerpo y rumbo al cambio que los mexicanos hemos decidido en las urnas.

La transición a la democracia no sólo pasa por el desmantelamiento del antiguo régimen, sino también por el diseño del nuevo arreglo normativo e institucional que preserve el espíritu plural y múltiple de la nación. La tarea es inmensa, pero nuestra generación no puede evadirla.

En este circuito de haberes y deberes, los ciudadanos no podrán mantenerse al margen. Por el contrario, la mezcla de hartazgo y esperanza deberá traducirse en crítica, en propuesta, en participación activa, en organización y en programa. Sin embargo, queda el consuelo de que si los ciudadanos fueron capaces de derrotar a la "dictadura perfecta", serán capaces de desnudar en el futuro a cualquier demagogo con piel de demócrata. La democracia, no lo olvidemos, llama siempre a más y mejor democracia.

En el año 2000 el régimen político mexicano dejó de ser un régimen autoritario en transición, una "dictadura perfecta" –según una conocida y muy afortunada definición–, para convertirse finalmente en una democracia liberal, aunque incipiente. El punto de inflexión para que ello fuera posible lo constituyó, sin duda, la histórica alternancia alcanzada ese año, que terminó por derrumbar al vetusto régimen priista sin que mediara una revolución con una cuota inevitable de sangre y violencia.

Sin embargo, la alternancia no fue acompañada de una necesaria reforma constitucional que actualizara en clave democrática todo el entramado normativo e institucional heredado del viejo régimen. En su lugar, los nuevos valores y prácticas democráticos surgidos con el entusiasmo de la transición han debido abrirse paso en el marco de una legalidad diseñada originalmente para fines autoritarios, y que en lo general permanece intacta pese a la alternancia. He ahí la tragedia y el principal desafío del país en los años por venir, si es que se aspira a consolidar la democracia: poner los cimientos de un auténtico Estado de Derecho democrático.

Por todo ello –pero sobre todo por los muchos déficits de credibilidad y certidumbre institucional que dejaron las elecciones federales del 2 de julio de 2006–, nuestra democracia necesita ser llenada con atributos totalmente distintos a los que existieron en la etapa autoritaria. Resulta fundamental refinar la discusión y, sobre todo, la perspectiva de país que se puede construir en el porvenir. Por desgracia, en la medida que los ajustes y las reformas normativas pendientes dependen de los mismos actores partidistas, no se ve cómo podrían trascender el círculo de los perversos incentivos antidemocráticos. Por todo ello, en materia democrática, todo está por hacerse. Aspirar a una democracia de calidad pasa por la construcción de un auténtico Estado de Derecho democrático. Pero, ¿cómo hemos llegado a esta difícil disyuntiva?, ¿por qué la alternancia no fue acompañada de las transformaciones normativas e institucionales mínimas que le dieran cuerpo y horizonte a la transición?

Para hablar del presente mexicano conviene, a mi juicio, hacer un corte definitivo entre el viejo régimen –autoritario– y el nuevo régimen –democrático– a partir de las elecciones de la alternancia en el 2000. No porque el nuevo régimen se haya desembarazado del todo de las herencias autoritarias del pasado, o ya hayan cuajado por completo todos los rasgos democráticos del nuevo régimen (tampoco se trata de escatimar que en la última fase del viejo régimen, antes de la alternancia, ya se habían dado varios progresos democráticos), sino simplemente porque el parteaguas histórico es útil para reconocer mejor las tareas que una nueva democracia debe enfrentar si es que aspira a consolidarse. Las tareas ahora no son las de la "transición", pues ésta terminó por la vía de la alternancia en el momento que se derrumbaron los dos pilares del viejo régimen –el presidencialismo y el partido hegemónico–, sino las de la instauración democrática, es decir, la destitución de los rasgos autoritarios del viejo régimen y el rediseño institucional y normativo del nuevo, para adecuarlo a las necesidades de una verdadera democracia.

Con este propósito, no nos sirve de nada sostener que el régimen ya es democrático o ya lo era mucho antes de la alternancia, o que las elecciones, en tanto motor de la transición, terminaron por democratizar al régimen en su conjunto. Lo que hace falta, por el contrario, es insistir en la necesidad de alcanzar sin dilación un nuevo pacto entre todos los actores políticos, que ponga los cimientos del nuevo régimen democrático.

De igual manera, con este propósito, no tiene caso entrar en detalles sobre cómo entender mejor la democracia, aunque aquí también hay una disputa teórica e ideológica que habrá que ventilar en algún momento. Para la visión dominante, la democracia se circunscribe exclusivamente a la cuestión electoral y al sistema de partidos, y se nutre de un profundo desprecio por lo social. Su supuesto realismo político sólo le permite concebir instituciones, reglas, procedimientos, partidos, autoridades y cálculos políticos. En mi opinión, por el contrario, la democracia es mucho más que una forma de gobierno: es una forma de vida, por lo que debe asegurar y preservar las mejores condiciones de igualdad y libertad de los ciudadanos, es decir, de un Estado de Derecho. Asumo también que la democracia, como forma de vida, tiene una dimensión simbólica que se construye de modo permanente en los espacios públicos, y que orienta a las propias instituciones y autoridades, debido a la capacidad instituyente de la sociedad. Pero aún quedándonos sólo con la visión institucional de la democracia, vemos que ésta, con más realismo que optimismo, no se ha completado todavía en México de manera segura y confiable, ni en lo electoral, ni en lo partidista. Por el contrario, a partir del 2000 los mexicanos hemos presenciado una serie de escándalos de corrupción que han conmocionado a la opinión pública y que presentan a una clase política totalmente desacreditada, con instituciones y leyes obsoletas y permisivas, con partidos descompuestos, según queda muy bien expresado en varias encuestas de opinión, donde la mayoría de las instituciones políticas resulta reprobada por la ciudadanía.

El cisma político que hemos presenciado los últimos años era inevitable. Es consecuencia de que nuestro entramado institucional y normativo no haya sido puesto al día para adecuarlo a las exigencias y las necesidades de una nueva realidad democrática en el país. La alternancia política se quedó coja en ausencia de una reforma integral y profunda del Estado. De ahí que la incompatibilidad entre, por una parte, la pervivencia de un arreglo normativo y legal, edificado durante largo tiempo por el régimen priista, diseñado deliberadamente para la impunidad, la discrecionalidad

en las decisiones, la permisividad de la clase política, los abusos de autoridad, el no rendimiento de cuentas y, por otra, las exigencias y necesidades de una democracia emergente, terminó haciendo agua por doquier.

¿Cómo albergar entonces las nuevas conductas y los nuevos valores abiertos con la transición democrática en el marco de instituciones y leyes heredadas del pasado autoritario, creadas para fines no democráticos? En efecto, si algo sugiere de manera dramática la turbulencia política de los últimos años, es la imperiosa necesidad de actualizar de una vez por todas nuestras normas e instituciones, pues las vigentes no responden a los imperativos de una democracia. En su marco continúan siendo factibles la corrupción y la impunidad en todos los niveles de la administración pública, la procuración de justicia aún es abiertamente permisiva y discrecional; en otras palabras, el Estado de Derecho sigue siendo una quimera.

Huelga decir que es difícil que puedan asentarse socialmente los valores democráticos ideales, como la tolerancia, el imperio de la ley, el pluralismo, el diálogo, el respeto y la honorabilidad, cuando la clase política existente permanece muy distante en los hechos cotidianos de esos valores. Esta disociación entre el ideal y la realidad nos sugiere sin equívocos que es tiempo de debatir en México el tema de la cultura política democrática sin prejuicios, esquematismos o purismos estériles. Lo que está en juego es la construcción social de una convicción básica e indispensable para que la democracia electoral tenga un piso fértil y seguro en el imaginario colectivo: la democracia no resuelve mágicamente todos los problemas, es una forma de gobierno compleja cruzada siempre de conflictos y contradicciones; la representación política no siempre conecta con la sociedad, y una interminable lista de inconsistencias; pero, pese a todo, siempre será preferible a cualquier otra forma de gobierno.

Pero avanzar en esta convicción cultural primigenia constituye un verdadero desafío, sobre todo cuando la clase política sigue atrapada en esquemas premodernos del ejercicio público, muy distantes de las democracias contemporáneas. Éste es sin duda el caso de México. Por eso se podría concluir que nuestra democracia está al mismo tiempo cerca y lejos de arraigarse. Por momentos parece que nada detiene este proceso de maduración cultural, pero casi de inmediato aparecen las inercias del pasado (un gobernador corrupto, un Congreso inútil o una corte que se deja sobornar) que amenazan con paralizarlo todo.

Es momento pues, de pensar a futuro, de ponderar los riesgos que supone para nuestra incipiente democracia no enfrentar con decisión y

energía la turbulencia que hoy la envuelve. Y en este punto sólo nos queda ser enfáticos con la idea de retomar sin dilación el camino de la reforma del Estado. Si en la actual turbulencia política no somos capaces como nación de avanzar hacia una mayor civilidad por la vía de modificaciones profundas a nuestras leyes e instituciones –muy a pesar de aquellas voces dentro de la propia clase política e intelectual que, con una ceguera congénita, siguen sosteniendo que la reforma del Estado es una idea romántica e inverosímil–, nuestra democracia seguirá instalada en la ambigüedad y la confusión que hoy la agobia. El costo de mantener una democracia "insustentable", es decir, una democracia desapegada de los ciudadanos, sin credibilidad ni soporte social, no sólo es el abstencionismo, sino sobre todo la ingobernabilidad y la inestabilidad crecientes.

Por eso hay que insistir en que la democracia electoral no es la única fuente de legitimidad del Estado, sino solamente el principio de la validación de su estructura como representativa de la voluntad popular; e insistir, también, en que no basta contar con instituciones electorales para garantizar la democracia, sino que se requiere redefinir al régimen en su conjunto para que responda con eficacia a los requerimientos de la sociedad en materia de derechos humanos, equilibrios de poderes, rendición de cuentas de sus representantes, las obligaciones económicas y sociales del Estado, entre muchos otros temas ineludibles para avanzar hacia una democracia con aspiraciones mínimas de calidad.

LOS PROBLEMAS DE LA SUSTENTABILIDAD Y LAS INSTITUCIONES

Matthias Finger*

La sociedad necesita transformarse para alcanzar la sustentabilidad, pero la realidad es que poseemos una visión muy limitada al respecto. Esto puede deberse a varios factores: carencia de voluntad política, problemas con el uso de tecnología; o de gobernabilidad, en el sentido que la mayoría de los actores no colabora entre sí y, por lo tanto, no encuentra soluciones a los problemas de sustentabilidad. No obstante, cualquiera de estos argumentos me parece insuficiente, y quiero demostrar que el tema es más complicado, pues comprende aspectos sistémicos y no es posible resolver todos los problemas sólo con un arreglo tecnológico o una nueva reglamentación.

La sustentabilidad debe visualizarse con un marco referencial mucho más amplio, un marco de evolución conjunta entre la tecnología y las instituciones. Intentaré explicar por qué debemos analizar la sustentabilidad desde este punto de vista. Brevemente trataré la conceptuación, y después haré referencia a cuatro periodos relevantes y a sus implicaciones, para terminar con algunos desafíos para las instituciones.

¿Por qué la sustentabilidad debe colocarse dentro del contexto de la evolución conjunta entre la tecnología y las instituciones? Al decir esto me refiero a que no sólo se trata de un problema institucional o tecnológico, sino que está en algún punto intermedio. Quizá ayude a entender la presentación saber que soy un científico político que trabaja en una escuela de ingeniería donde se buscan soluciones técnicas a los problemas.

¿Por qué colocar la sustentabilidad en segundo término dentro de este contexto de evolución conjunta? Porque es cada vez más obvio que, a pesar de la buena voluntad de los actores –pues creo que casi todos:

* Doctor en Ciencia Política y Educación. Profesor del Instituto Federal Suizo de Tecnología e investigador en temas de globalización y corporaciones transnacionales.

Gobiernos, ONG y corporaciones, quieren arreglar los problemas–, persisten impedimentos estructurales que nos han llevado a la crisis ecológica global. Realmente aún no hemos entendido estos problemas estructurales, ni comprendido los procesos de esos impedimentos. Podemos identificar todo tipo de problemas y causas, pero no entendemos la dinámica que continúa impulsando la crisis ecológica global. Comprender los impedimentos estructurales nos permitirá encontrar soluciones de gobernabilidad.

Al colocar la sustentabilidad en el contexto de esa evolución conjunta entre la tecnología y las instituciones –y con eso estoy entrando en el marco referencial–, queda claro que las instituciones académicas no tienen un panorama general de los problemas. Los ingenieros trabajan algunos aspectos, los científicos naturales otros, y los científicos sociales también, pero realmente no hay un enfoque interdisciplinario.

El marco referencial de análisis nos remite al estudio antropológico-histórico, donde vemos la existencia de muchas dinámicas de evolución conjunta entre la tecnología y las instituciones. En China, por ejemplo, en la antigüedad se desarrollaron diversos inventos, pero sin que fueran utilizados para fines militares. Es decir, las diferentes culturas tuvieron sus propias dinámicas, distintas unas de otras. Pero, con el tiempo, el modelo occidental ha prevalecido, imponiéndose sobre los otros. Se produce una evolución tecnológica e institucional con una interacción constante entre ambas. La sustentabilidad debe ser vista, entonces, como un resultado posible y deseable de esta evolución. Quiero subrayar que la tecnología es importante, porque determina lo que se puede o no realizar en una sociedad, pero al mismo tiempo tiene ciertos límites.

Dentro de este marco referencial amplio, quiero distinguir cuatro periodos. Al estudiar la historia vemos que en algún momento entre la Edad Media y el Renacimiento surge una revolución científica. En ella hubo en Europa un auge de la ciencia matemática moderna y las ciencias aplicadas, y esos avances estaban muy vinculados con el desarrollo militar: se trataba de progresos en balística y armas de resistencia. Esto puede explicarse en el contexto europeo de ese momento, donde había pequeños reinos feudales en pugna constante. La ciencia y la tecnología reflejan la época. Por lo tanto, todo su desarrollo se vinculó a las conquistas territoriales.

La evidencia histórica y literaria permite afirmar que a finales del siglo XVIII vimos el surgimiento del Estado-nación moderno. Hoy por hoy, el mundo está constituido por 201 Estados-nación. Prácticamente no hay una sola parte del mundo que no pertenezca a algún país. El Estado-nación

moderno debe entenderse como la respuesta institucional a la tecnología de aquel tiempo, la cual, en su mayoría, tenía algún tipo de aplicación militar. Por lo tanto, el Estado es, de alguna manera, la institucionalización de la conquista al nivel nacional. A partir de entonces se comenzó a hablar sobre la soberanía nacional, y de eso se trata el Estado moderno: de la defensa de un territorio y la conquista de otros. Existen muchos autores y muy buenas obras que han descrito claramente que el Estado-nación fue la forma de gobierno más adecuada para la tecnología del siglo XVIII.

El siguiente paso fue la revolución industrial de los siglos XVIII y XIX, que fue, antes que nada, una revolución tecnológica. La principal innovación, que todavía seguimos utilizando, fue la máquina de vapor: el motor, propiamente dicho. Antes se utilizaba otro tipo de maquinaria, como los molinos de viento, vinculada al ritmo de la naturaleza. Una vez que pudimos utilizar el motor, nos volvimos más independientes, se desarrolló la transportación, fue posible conquistar otros continentes con más eficiencia, y surgieron las redes ferroviarias y la energía eléctrica. Todo ello como resultado de un cambio en la tecnología. Aún persiste el debate del porqué de este cambio, pues este tipo de innovaciones tecnológicas no surge de la nada ni ocurre por accidente. La revolución industrial fue una aplicación sistemática de la ciencia a la interrogante de la energía, y de un poder cada vez mayor; y el Estado jugó un papel significativo en las inversiones y la organización de la ciencia para estos desarrollos.

En Europa, el Estado tomó un papel más importante, que se reprodujo en el resto del mundo: el de desarrollar infraestructura como caminos, ferrocarriles y sistemas de energía; todo esto público, ya que aún no había ningún actor privado que invirtiera en estas tecnologías. Los bancos no tenían la capacidad para invertir, y ciertamente el Estado se esforzó en desarrollar su territorio gracias a estas poderosas tecnologías. Nos alejamos de una tecnología originada en la milicia a otra que se interesaba en controlar el poder. Esto, por supuesto, nos condujo a una colonización mayor en el siglo XIX, una expansión territorial del occidente y un mayor desarrollo industrial. El Estado-nación continuó siendo el principal actor en este periodo.

En el siguiente periodo estas dinámicas de desarrollo industrial van más allá del Estado-nación. Es ahí donde empieza a hablarse de gobernabilidad, porque el Estado-nación es sólo uno entre muchos actores de la globalización. En este periodo comienzan a cobrar importancia otros actores, como las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio. Después de la

Segunda Guerra Mundial surgen grandes organizaciones transnacionales más poderosas que los mismos Gobiernos. Lo vemos, por ejemplo, en las ONG globales. Estas instituciones son la respuesta adecuada a las nuevas tecnologías, tan poderosas, de la revolución industrial. El Estado-nación no ha desaparecido, sigue existiendo, pero es cada vez más evidente que hay nuevos actores en un nivel más alto que el Estado-nación, y que son más apropiados para el desarrollo industrial actual.

Por último, el cuarto periodo es una nueva etapa en la evolución tecnológica –con la tecnología de redes o de la comunicación– que, a diferencia de la surgida en la revolución industrial, ya no es conducida por las naciones, sino por nuevos actores situados en otro nivel. Existen organizaciones globales como CERN, por ejemplo, que se dedica a la investigación física-nuclear e inventó la Web; o Microsoft, o cualquiera de las corporaciones impulsoras de estas nuevas tecnologías. Pero, de la misma manera, también tenemos las empresas emergentes, los hackers y los jóvenes usuarios. El Estado-nación ya no controla estas tecnologías de red; son impulsadas por las nuevas instituciones globales. Esto ha dado paso a lo que llamamos la economía o la sociedad de redes.

Lo que he tratado de demostrar aquí es la evolución entre la tecnología y las instituciones. La interrogante que quiero plantear es: ¿cuál será el siguiente arreglo institucional que va a reflejar estos nuevos tipos de tecnologías? Todo lo demás, lo antiguo, no ha desaparecido. Aún existe la tecnología militar, y siguen siendo poderosos los avances de la revolución industrial. El automóvil, por ejemplo, es más prominente que nunca. Sin embargo, las tecnologías de red están por encima de todo. ¿Pero cuáles son las implicaciones de estos desarrollos sobre la sustentabilidad? ¿Cómo van a ser estas nuevas instituciones tecnológicas, y cómo se harán los arreglos institucionales? Hay que tomar en cuenta las cuestiones de sustentabilidad, y sobre todo los aspectos ecológicos y sociales de la misma, debido a que todas las dinámicas de conquista, expansión y desarrollo industrial –incluso de las nuevas tecnologías– necesitan energía.

Ciertamente los problemas no han desaparecido. A medida que sigue esta dinámica, comenzamos a toparnos con unos límites biofísicos que empujamos al extremo. Se pueden tomar una serie de indicadores de capacidad, como la calidad del agua, la extensión de los bosques y los niveles de dióxido de carbono, y podemos ver que estamos empujando los límites de la capacidad sustentable de nuestro sistema. Esta evolución tendrá consecuencias biofísicas, y éstas, en algún punto, representarán un límite

para el desarrollo. No sabemos dónde con exactitud, pero sabemos que existen estos límites. Los indicadores que actualmente tenemos para estas dinámicas son de crecimiento, como el PIB. Pero no hemos utilizado indicadores de sustentabilidad hasta ahora. El desarrollo industrial no cuenta con precedentes en la historia, el problema es que tendrá límites.

La siguiente respuesta institucional determinará hasta qué grado la sustentabilidad podrá convertirse en un impulsor de la próxima revolución tecnológica. Las preguntas giran alrededor de cuáles son los límites tecnológicos de esto y qué instituciones están favoreciendo este tipo de evolución. Bajo los arreglos institucionales actuales del Estado-nación y las instituciones globales, es muy poco probable que los avances científicos y tecnológicos puedan conducirnos a un desarrollo que favorezca la sustentabilidad.

Casi toda la tecnología actual favorecerá la conquista territorial, el desarrollo industrial y la ingeniería financiera, para ganar dinero más rápido, pero de una manera artificial. Todo esto es una continuidad del pasado. A medida que esta tendencia continúe, no se incentivará el progreso científico y tecnológico hacia la sustentabilidad.

¿Qué tipo de innovación institucional necesitamos para que de nuevo podamos ser más sustentables? Plantearé tres interrogantes al respecto.

La primera es ¿qué tipo de arreglos institucionales va a incentivar el progreso científico y tecnológico hacia la sustentabilidad? Deberían ser instituciones que estén ancladas localmente, donde la gente participe de manera activa. Ya tenemos el Estado-nación y la democracia desarrollada, donde la gente participa de ciertas formas en la toma de decisiones. Pero a nivel global la gente ya no puede participar directamente. En las instituciones modernas no existe la capacidad de desarrollar este tipo de incentivación tecnológica. Tendremos que ser más locales.

La segunda pregunta es ¿cómo pueden esos arreglos institucionales desarrollarse y surgir? La última pregunta es si en la situación tecnológica actual las tecnologías de red facilitan o impiden el surgimiento de tales instituciones. Se ha dicho mucho acerca de la Internet, de las nuevas tecnologías de comunicación que pueden edificar estos nuevos mecanismos de gobernabilidad. A estas alturas no tengo una opinión definitiva, pero ello no se dará de manera automática. Hay potencial en estas tecnologías, pero también existe la posibilidad de que se conviertan simplemente en especulación o mercadotecnia, y no conduzcan al tipo de cambios que necesitamos para enfrentar los desafíos actuales.

Este libro se terminó de imprimir en marzo de 2008,
en los talleres de Gráfica, Creatividad y Diseño, S.A. de C.V.
La edición consta de 1,200 ejemplares.
Para los interiores se utilizó papel Cultural de 90 gr.
y Sundance felt de 216 gr. para los forros.
En su composición se utilizaron tipos de la familia Leawood.
El cuidado de la edición estuvo a cargo del Fondo Editorial de Nuevo León.