

Reflexiones sobre el orden político y la globalización.

**Francisco Valdés Ugalde**

Conferencia Magistral presentada en el III Coloquio de Invierno. Universidad de Guadalajara, 1º de marzo de 2017.

*“Ich bin ein Berliner”*

*John F. Kennedy, 1963*

*“A country with no borders is not a country”. “We will build the wall!”*

*Donald Trump, 2017*

No es cosa sencilla hablar sobre el orden político en estos días en que los equilibrios internacionales parecen inclinarse a dar vuelta a una página en el proceso de la globalización, al menos como la hemos observado hasta hace poco. Propongo algunas imágenes de asuntos en riesgo de transformarse o revertirse negativamente: comercio internacional creciente, integraciones regionales, grandes flujos migratorios, crecimiento de las clases medias, interculturalidad, nuevas y renovadas instituciones internacionales, generalización de la democracia, extensión de valores liberales tales como tolerancia, contención del poder, impulso de la sociedad civil y creación de instituciones representativas y participativas en la formación de lo público, entre otros. A pesar de las resistencias y prejuicios de las izquierdas radicales, los vientos liberales trajeron no solo males, sino bienes que ahora empezaremos a extrañar, como la inclinación a proteger los derechos humanos, el medio ambiente, la salud y la educación de la población. También trajeron hasta la puerta del debate de política pública la urgencia de hacer frente a la desigualdad producida por la forma adoptada por los modelos económicos neoliberales implantados por los consensos de las élites política y económica. Una primera distinción que hay que tener en mente es que al referirme a vientos “liberales” no los identifico con el neoliberalismo, sino con la apertura de las sociedades hacia formas creciente y predominantemente democráticas en lo político y diversas en lo social y lo cultural. O dicho en otras palabras me refiero al “neoliberalismo progresista” como lo ha llamado recientemente la profesora Nancy Fraser de la New School University.

Si la página de la historia está dando vuelta, estas tendencias positivas y hasta luminosas pueden haber agotado su energía y/o, en el peor escenario, llegado a su fin con el acuerdo de París sobre cambio climático, que ya no contaría con la voluntad política necesaria para sostenerse, el Brexit y la llegada de Donald Trump a la

presidencia de Estados Unidos. La reacción antiliberal que se ha suscitado en algunos países de Europa, en Estados Unidos y que siguen la secuela iniciada por Rusia evoca el regreso del autoritarismo en diversas variedades. Intolerancia, nacionalismo, racismo, centralización, aislamiento económico y político, cierre de fronteras a migrantes y productos, posturas que son un llamado a sustituir las tendencias previas con el encierro ideológico y el recurso a prácticas que parecían haber quedado atrás con el Fin de la Historia anunciado por Francis Fukuyama. Por cierto, el profesor Fukuyama, en una monumental obra reciente, ha revisado su tesis sobre el “orden político” a lo largo de la historia y establecido parámetros para comprender la “decadencia política” de los países de la Alianza Atlántica (Estados Unidos y Europa Occidental, con excepciones como Canadá y los países escandinavos).

Lo cierto es que las causas políticamente correctas no se extendieron lo suficiente y cuando lograron penosamente incidir en las políticas públicas generaron resistencias y anticuerpos que no fueron tomados en cuenta a tiempo. Los motores de esas causas, por ejemplo la globalización o el entorno de las instituciones internacionales no reconocieron a tiempo el peligro de descarrilamiento. El sectarismo y los obstáculos ideológicos y epistémicos que conlleva lo impidieron.

La esperanza en la apertura hacia el futuro ha cedido el paso al miedo y la ignorancia. La iniciativa en libertad se subordina al repliegue al alero de poderes superiores. ¿Cómo podemos evaluar estos acontecimientos en una reflexión sobre el orden político contemporáneo, sus características y sus tensiones? Lo que sigue es una propuesta para contribuir a responder esa pregunta.

Empiezo por mencionar las tres variables principales fijadas por Fukuyama para entender el orden político a lo largo de la historia: a) la administración profesional del gobierno, b) el derecho y su cumplimiento como institución fundamental reconocida y ejercida, y c) el grado en que los gobernantes ponen el interés público por encima de los propios y que se sintetiza en la calidad de la rendición de cuentas. Respecto a la primera variable, Luis F. Aguilar Villanueva ha señalado en un trabajo reciente que el problema de gobernar el gobierno desemboca en dos conceptos: eficiencia y suficiencia. Puestos a la inversa, la gobernanza como suficiencia del gobierno remite a reconocer que las instituciones de gobierno son insuficientes para gobernar la sociedad y que la sociedad no ha penetrado lo suficiente en la hechura de las decisiones y las políticas. Habría que agregar que donde aparecen ineficiencia e insuficiencia (ingobernabilidad y mala gobernanza) aparece también la incompetencia. Esta no viene solamente de las

capacidades de los agentes que gobiernan el Estado sino muy probablemente de un factor insuficientemente comprendido y que afecta a las tres variables señaladas por Fukuyama. Se trata de la divergencia entre estrategia y ley que comienza a emerger luego de la segunda “Paz de París” (de 1990 Bobbitt). Los datos fundamentales de este acontecimiento son el fin de la Guerra Fría, el fracaso de la Unión Soviética y los países del Pacto de Varsovia en renovar el socialismo de corte soviético y la consiguiente entrada de todos ellos a la comunidad de las democracias parlamentarias. Por otra parte, la consolidación de China como segunda potencia económica completa un panorama que remodela el sistema de Estados-nación y sus componentes.

La Segunda Paz de París coincide, no gratuitamente, con el Consenso de Washington, y se abre una etapa en que el libre mercado, la democracia electoral, la ampliación de los compromisos internacionales en diversas materias -y de forma muy acusada en derechos humanos-, y un progreso científico-técnico exponencial. Las cuatro se vuelven tendencias predominantes en los asuntos de gobierno nacional e internacional y en la opinión pública. Esta etapa parece haber llegado a su fin, y el contraste entre ella y el momento presente es una inflexión cuyo desenvolvimiento apreciaremos en los meses y años por venir. ¿Qué está en tensión en la definición del Estado y los Estados? ¿Cómo podemos conceptualizarla? Empiezo por algunos datos.

#### **Liberalización económica.**

La liberalización de los mercados se acompañó de una ideología fundamentalista. Junto al “main stream” de la economía neoclásica académica se afianzaron creencias de mercado entre las élites y en el público amplio, que escasamente resistió las políticas de apertura y desregulación. A la vez que se abrieron oportunidades de crecimiento, la economía global creció muy lentamente, se enfrentó a la crisis de 2008 –la peor desde la Gran Depresión-, y produjo desigualdad creciente y alarmante.

- De acuerdo con Robert Wade, si se utilizara un cálculo del Gini en valores brutos, la desigualdad en el ingreso habría pasado de 0.57 en 1988 a 0.72 en 2008.

Hickel, J. (2016) [\*Global Inequality May Be Much Worse Than We Think\*](#)

Uno de sus resultados políticos ha sido la apertura de un frente de batalla que está siendo capitalizado por la ultraderecha radical, nacionalista, proteccionista y

globalifóbica (Brexit y Trump, y estamos por ver si en Europa se reafirma esta tendencia con un eventual triunfo del Frente Nacional de Le Pen).

De la avaricia al miedo es el signo de esta transición. Los fundamentalismos de mercado (más que el *main stream* económico) y los efectos de libre mercado en condiciones oligopólicas y monopólicas se impusieron a la esperanza de que la libertad podía conjugarse con la solidaridad en los nervios centrales de la economía.

### **Democracia.**

La adopción de la democracia parlamentaria (en sus diversas combinaciones de regímenes políticos) ha sido marca mundial a lo largo de 40 décadas, comenzando, como bien lo enfatizó Samuel Huntington, con la Revolución de los Claveles en Portugal en 1972. Desde entonces, 67 países prefirieron cambiar sistemas autoritarios por democracias electorales y se mantienen hasta ahora.

### **Democracias en el mundo (Polity Project)**

Año	Países democráticos	Países no democráticos	Total de países	Porcentaje de países democráticos
1972	40	96	136	29.41
1992	92	69	161	57.14
2002	97	67	164	59.15
2014	107	60	167	64.07

Fuente: elaboración propia con datos de Polity Project. El total de países varía de acuerdo a la disponibilidad de información del índice.

El número es elocuente y a pesar de que esta tendencia se ha detenido en China, el país asiático más grande y segunda potencia económica mundial, la mayor parte de los continentes albergan hoy países democráticos. Las sociedades de la mayor parte de esos países han diversificado sus preferencias y sus referentes culturales y políticos se han insertado masivamente en las tecnologías de comunicación y creado redes que para muchos efectos rebasan las fronteras de los Estados nacionales. Esta vasta intercomunicación tiene el aspecto de una “nueva realidad” no sólo virtual, sino con asiento en individuos intercomunicados por intereses y preferencias que en alguna proporción se asocian al activismo por causas tan diversas y hasta opuestas como los derechos humanos, la ayuda humanitaria, la supremacía blanca o globalifobias y filias de diverso signo. Algunos ejemplos: Los tuits con #BlackLivesMatter y #AllLivesMatter sumaron 13.3 millones en el periodo entre 12 de julio de 2013 y 31 de marzo de 2016. Al movimiento viral #IceBucketChallenge recaudó más de 100 millones de dólares y generó conciencia sobre la esclerosis lateral amiotrófica (ELA).

Pero la democracia también se ha desprestigiado. Latinobarómetro registra una constante de insatisfacción (“poco o nada satisfecho”) con la democracia, que en muchos casos supera a la satisfacción y grupos amplios la relativizan o inclusive aceptarían menos democracia a cambio de mejor gobierno. La opinión es volátil, aunque la constante es el reconocimiento de que gobernar es más complejo que elegir y que los efectos de un gobierno distan casi siempre de los resultados esperados por el electorado. Este lugar común se conoce desde la antigüedad. En el Renacimiento Maquiavelo lo inmortalizó apreciando el balance entre voluntad y poder, entre virtud y fortuna. Desde entonces se empezó a naturalizar la idea de que no hay línea recta entre la voluntad de poder, independientemente de la residencia de la soberanía, y los resultados de la acción de gobernar. No obstante, en el caso de las democracias contemporáneas la desconexión (que es relativa) entre elegir gobiernos y los resultados (deficitarios) que estos producen merece atención aparte (más adelante lo mencionaré).

### **Gobierno internacional.**

En materia internacional el mundo dispone de los rudimentos de un gobierno mundial. Las aspiraciones de la Ilustración y el liberalismo a la Paz Perpetua (Kant) y a la Ley de los Pueblos (Rawls) ya están aquí. La estridencia antiimperialista de las izquierdas desposada con la xenofobia de las derechas, ambas igualmente regresivas, ha ocluido la visión sobre esta realidad. En una estimación reciente, las 14 instituciones “globales” (excluye las regionales) emplean a 250 mil personas y cuentan con presupuesto de 250 mil millones de dólares al año (Colomer, 2015: 263). El mismo autor concluye que “el gobierno mundial existe. No es una sola institución soberana capaz de gobernar sobre todo el mundo en todos los temas. Se trata de una estructura más compleja formada por una doble red de instituciones: una con múltiples jurisdicciones territoriales [... y otras] ...que se ocupan de temas diferentes con diferentes reglas”. Y “la mayoría...han mejorado en gran medida su eficacia durante las últimas décadas.” (258). No es un sistema que se superponga a los Estados nacionales, pero da cuenta de la insuficiencia de los mismos para la producción de bienes públicos y decisiones de carácter global.

Uno de los mayores obstáculos en el desarrollo de este “gobierno mundial de los expertos” es la debilidad para aplicar reglas a las que los estados se someten voluntariamente pero que no necesariamente acatan a la hora de recibir resoluciones teóricamente vinculantes pero técnicamente inaplicables. La protección de los derechos humanos, las disposiciones penales internacionales y la protección del medio ambiente

están entre las más notables.

### **Cambio técnico.**

Se reconoce que estamos en una cuarta revolución industrial con varias revoluciones científico-técnicas en curso. Su gran sentido se resume en el paso de la selección natural al diseño inteligente que incluye o incluirá presumiblemente a los propios seres humanos (Harari). La combinación de hallazgos científicos ha mostrado un potencial para producir máquinas que producen máquinas que producen bienes para el consumo humano. Algo parecido a la utopía de Marx cuando proponía que en el futuro algo así ocurriría provocando una transición del capitalismo hacia un modo de convivencia diferente. Pero el horizonte se ensombrece con la duda de si en ese futuro el ser humano será el amo de este proceso o éste pasará a ser un algoritmo con capacidad de producción de nuevos algoritmos, como una máquina superior. En tanto contestamos esa pregunta, la genómica encuentra nuevos modos de curar enfermedades y prolongar la vida, y al internet de las personas se agrega el internet de las cosas que realizan tareas por su cuenta y generan información cada vez mayor. La interconexión electrónica global, otro de los cambios técnicos epocales, genera volúmenes de información sólo manejables bajo las tecnologías del “big data” y con ello abre posibilidades de acción que se antojan abismales y presentan desafíos a la regulación y el control conforme a los derechos de los individuos que los Estados democráticos se obligan a proteger.

### **¿Una nueva era nos espera?**

Las tendencias descritas anteriormente (liberalización, democratización, gobernanza internacional y cambio técnico) con sus corolarios de diversidad social, pluralismo político y cultural que caracterizó la era de la Paz de París hasta la amenaza del Muro Americano ¿podrá ser detenida e invertida? Sugerimos arriba que las posturas optimistas que apuntalaban expectativas de más sociedad abierta, progresista y diversa no alcanzaron a anclar con suficiencia en el orden político y *per contra* fertilizaron una reacción contraria de grandes dimensiones que estamos observando con el Brexit, el ascenso al poder de Trump apoyado por los neo-cons republicanos, el Tea Party (en parte) y la “alt-right”, y que probablemente veremos ascender en países mayores de Europa como Francia. El denominador común de estas alianzas es el proteccionismo, la xenofobia, la “limpieza de sangre” (para usar la vieja expresión española). Sus objetivos predilectos son los “marxistas culturales”, los “social justice warriors”, los liberales, las feministas, los progresistas, la ciencia y las humanidades, la prensa y un largo etcétera., en fin, todo lo que solemos resumir bajo la noción de corrección política. La virulencia

de la reacción de estos movimientos obliga a revisar qué había ahí que no se había visto o no se quería ver. Probablemente los ejemplos más patentes (y patéticos) de la ceguera sean los cálculos que otorgaban a Hillary Clinton las mayores probabilidades de triunfo, aun con el obstáculo del colegio electoral, y la confianza en que el Brexit no ganaría el favor de los ingleses.

#### *Los problemas del orden político.*

Las tres características del orden político observadas por Fukuyama tienen en común el ser respuestas a problemas de acción colectiva en torno a la producción de bienes comunes. Ya señalé que comparto la síntesis presentada por Luis F. Aguilar en su análisis sobre gobernabilidad y gobernanza, es decir, sobre los dos conceptos en que podemos desagregar hoy en día la capacidad de los gobiernos para gobernar y de la relación entre gobiernos y sociedades para “pilotearse” ordenada y productivamente con base en valores compartidos que incluyen la libertad, la igualdad jurídica, la cooperación y la democracia política. Pero ¿Qué pasa con el Estado de derecho y el interés público?

Conviene tomar un atajo. Fukuyama asimila en las tres características mencionadas (a saber: capacidad administrativa, sistema jurídico y rendición de cuentas) a todos los tipos de orden político y a nosotros nos interesa el orden político en las democracias parlamentarias, que son la mayor parte de los Estados después de la Paz de París. Del proceso que Huntington denominó tercera ola de la democracia fechado en 1972 el cambio de sistemas autoritarios a democráticos entre 1990 y 2013 representa el mayor número alcanzado de países democráticos con respecto a la base total. ¿Pero cómo funcionan?

#### *Un paseo por el mundo en cifras.*

Para efectos de ilustración hemos tomado los referentes que expondré a continuación partiendo de la siguiente reflexión. La tercera ola de la democratización cede el paso a una cuarta etapa cuya característica no es ya la validez y el respeto de los votos ciudadanos, ni la formación de sistemas de partidos políticos y sistemas electorales democráticos como “the only game in town”, sino las características del Estado que se construye una vez que las dictaduras y otras formas de autoritarismo han cedido el paso a la instauración de las formas antes mencionadas. No olvidemos tener presente, empero, la declinación de algunas democracias avanzadas (USA, etc.) que, por contraposición con modelos más vigorosos que siguen evolucionando alentadoramente (Escandinavia) parece que se orientarán a regresiones autoritarias.

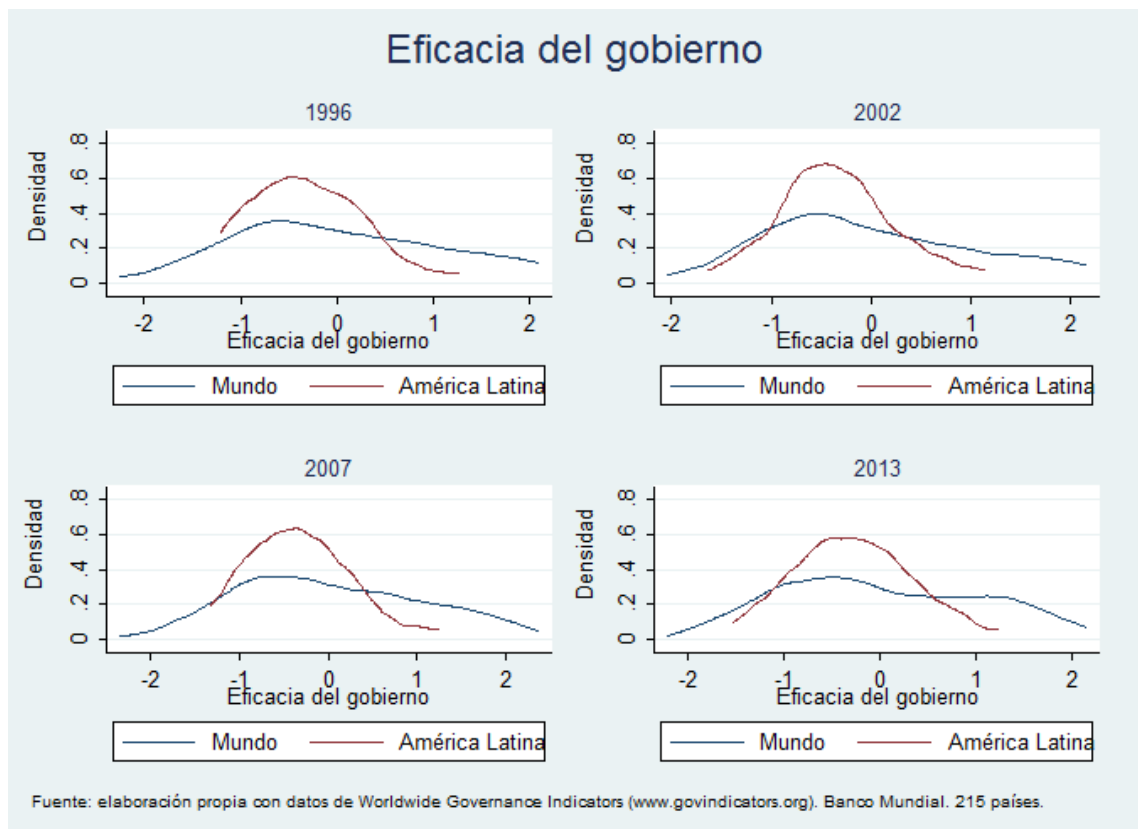
Las transiciones a la democracia han sido el movimiento que ha dado lugar a la institucionalización, en muy diversas modalidades, de lo primero, pero qué tipo de Estado ha emergido en sustitución del Estado autoritario. ¿Qué pasa una vez que los representantes electos asumen el control del Estado? ¿Cómo ejercen el poder del estado en relación con el bienestar público?

El Estado democrático o las denominadas genéricamente democracias parlamentarias (Bobbitt) no se caracterizan por un tipo específico de régimen, sino porque su régimen de gobierno incluye la institucionalización de varios principios constituyentes e instituciones que los hacen efectivos sin los cuales no pueden ser considerados estados democráticos. Los principios se reúnen en cuatro subconjuntos: a) los principios de dignidad y justicia reconocidos constitucionalmente a cada uno de los miembros del *demos* (“public equality”: Christiano); b) la garantía del derecho de todo adulto sano y libre de tener un voto igual a los demás en la decisión agregada (colectiva) que emerge del gobierno (quien gobierna, leyes y política pública); c) libertades de conciencia, asociación y expresión; d) este cuarto elemento es polémico: garantía de un mínimo económico como deber del *demos* a sus miembros para que puedan ejercer los derechos señalados en c).

Las instituciones mínimas indispensables son a) administración pública y producción de bienes públicos; b) apego general al Estado de derecho y c) rendición de cuentas de los gobernantes a la ciudadanía. Doy por supuesto que la institución principal de gobierno es el Legislativo debido a la prelación de la legislación sobre las demás acciones de gobierno y que existe una división entre quien hace las leyes, quien las ejecuta y quien juzga sobre su cumplimiento.

Ahora bien, para evaluar estos principios e instituciones en el desempeño de la acción estatal, es inevitable seleccionar indicadores como *proxis*. En el siguiente ejercicio ilustrado por gráficas seleccionamos la “eficacia de gobierno”, el “estado de derecho” y el “control de la corrupción”

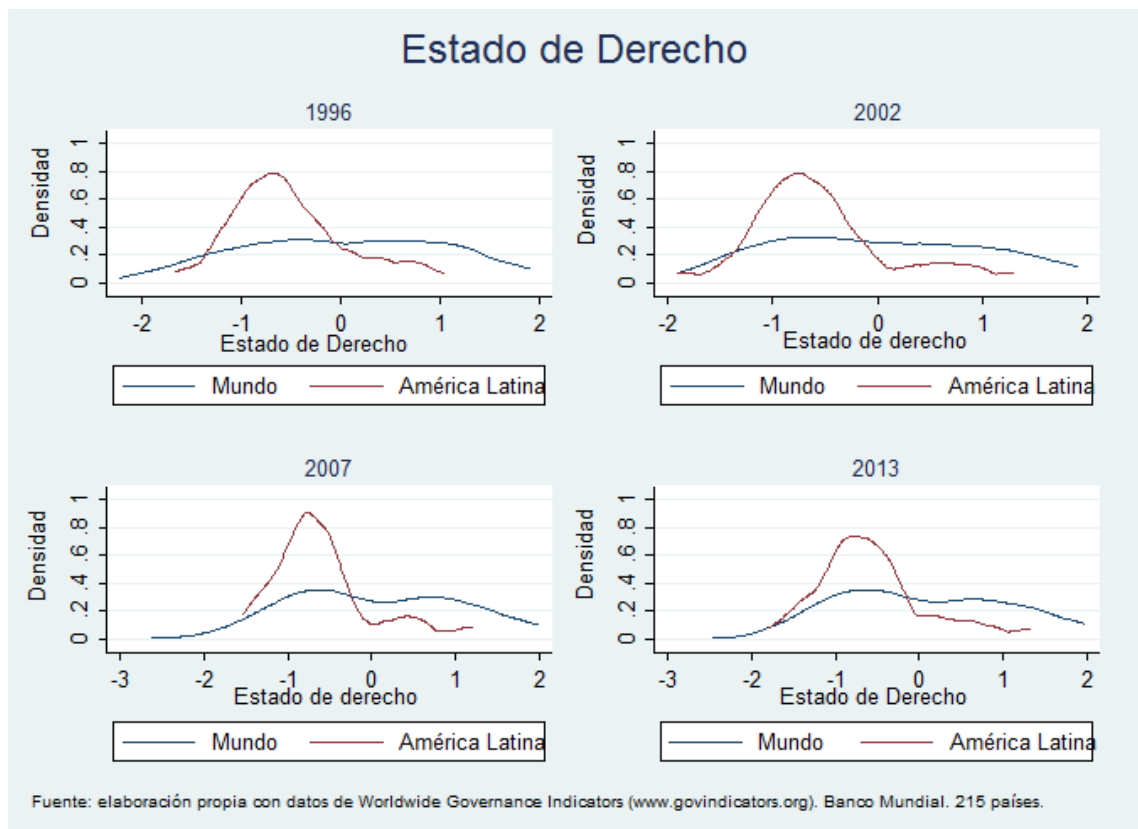




Eficacia del gobierno capta la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la administración pública y el grado de su independencia de las presiones políticas. Mide también la calidad de la formulación y aplicación de políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas. Estimación de puntaje del país en el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar, es decir, que van desde aproximadamente -2,5 a 2,5. La media de este índice es 0 y la desviación estándar es 1.

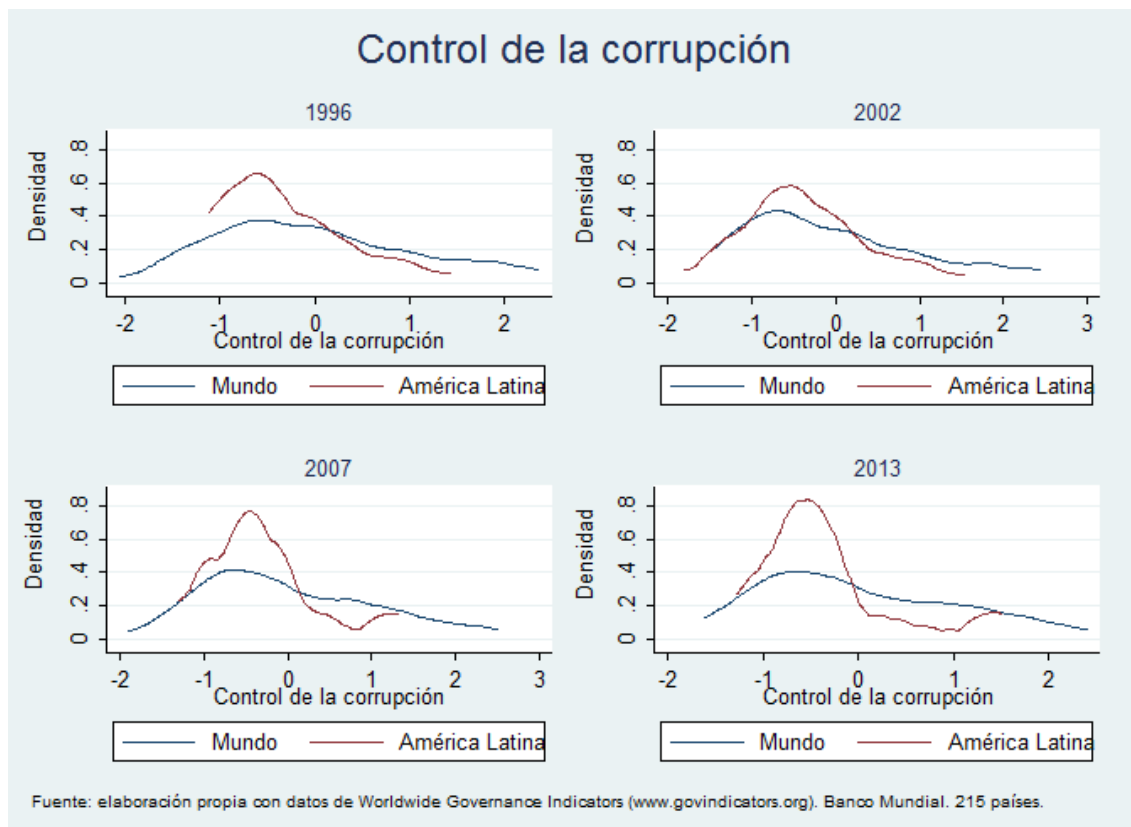
Países de AL con mejores puntajes en todos los años: Chile y Uruguay.

Tomando como referencia los 215 países considerados en el World Wide Government Indicators (WWGI) del banco mundial vemos que en los 4 años seleccionados, la mayor parte de los países se coloca entre 0 y -1. La misma tendencia la siguen los países de América Latina y el Caribe, solamente que la joroba en el mismo rango es más alta (lo que representa mayor número de países) y la cantidad de países situados entre el 1 y el 2 disminuye respecto del mundo en su conjunto.



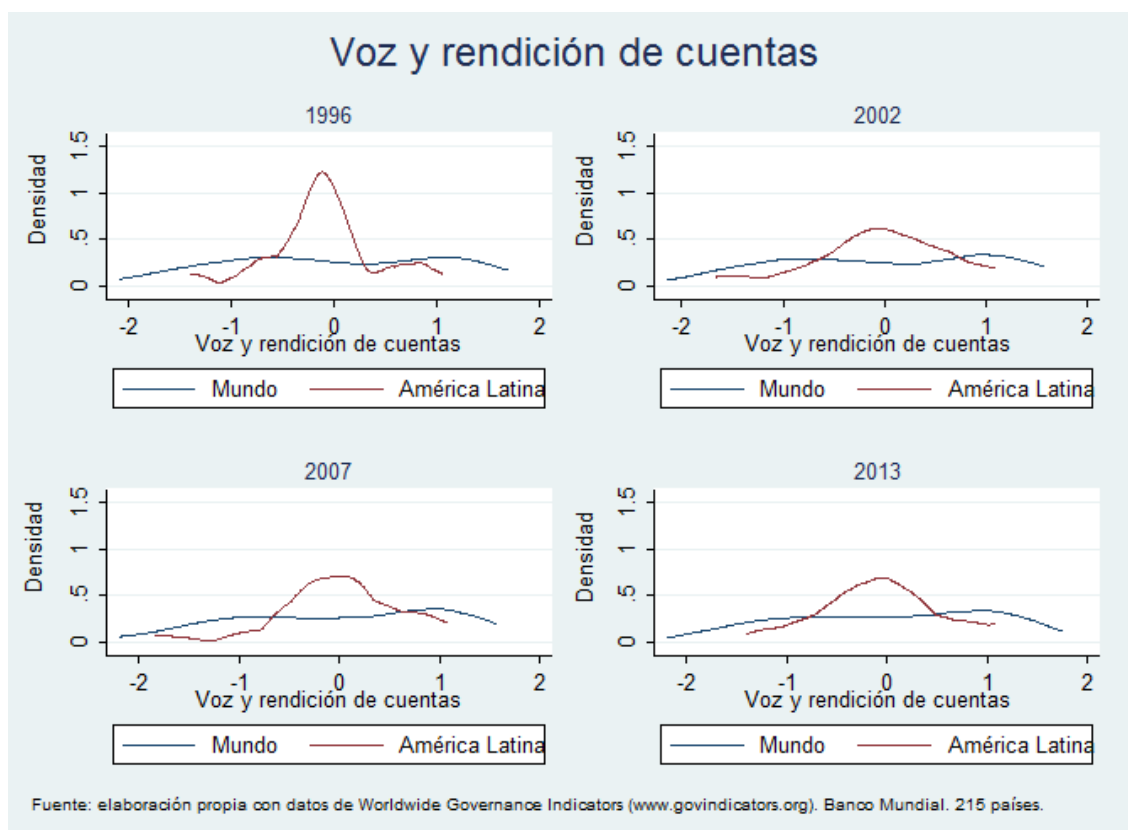
Estado de Derecho capta la percepción de la medida en que se cumplen las reglas de la sociedad y en particular la calidad de la ejecución de contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad de que exista delincuencia y violencia. Estimación de puntaje del país en el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar, es decir, que van desde aproximadamente -2,5 a 2,5. La media de este índice es 0 y la desviación estándar es 1. Países de América Latina con mejores puntajes: Chile, Uruguay y Costa Rica. Estos países tienen valores por encima de la media. Destaca el caso de Argentina en 1996, donde aparece también por encima de la media. Todos los demás países de AL están por debajo de la media.

Con la misma fuente para los mismos años el indicador “Estado de derecho” presenta una realidad igualmente desalentadora, pero a diferencia de “eficacia de gobierno” la separación de América Latina y el Caribe se agranda respecto del mundo y se separa aún más de la media.



Control de la Corrupción capta la percepción de la medida en que el poder público se ejerce en beneficio privado, así como la "captura" del Estado por minorías selectas e intereses privados. Estimación de puntaje del país en el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar, es decir, que van desde aproximadamente -2,5 a 2,5. La media de este índice es 0 y la desviación estándar es 1. Valores más altos indican mayor control de la corrupción:  
 Países de América Latina que tienen mayor control de la corrupción: Chile, Uruguay, Costa Rica y Cuba. Brasil también pero en algunos años.  
 Todos los demás países de AL están por debajo de la media (0) con valores negativos.

Y ni qué decir de la percepción del control de la corrupción que no solamente presenta una mala situación mundial sino que para ALyC la distancia respecto al mundo crece aún más y se sitúa más a la izquierda que en el indicador anterior.



Voz y Rendición de Cuentas capta la percepción de la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la selección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y medios de comunicación libres. Estimación da puntaje del país en el indicador agregado, en unidades de una distribución normal estándar, es decir, que van desde aproximadamente -2,5 a 2,5. La media de este índice es 0 y la desviación estándar es 1.  
País con mejores puntajes en todos los años: Chile.

Y si agregamos a lo anterior el indicador de “Voz y rendición de cuentas”, con la misma fuente y base para los mismos años el panorama no mejora sustancialmente respecto de los cuadros anteriores

Así pues, considerando al Estado democrático como la conjunción de administración, imperio de la ley y rendición de cuentas, más las garantías de libertades e igualdad pública, los estados postransicionales y de la posguerra arrastran un déficit considerable, tanto a nivel mundial como en América Latina.

Finalmente, veamos el tema de los derechos humanos. En un trabajo reciente (Valdés-Ugalde y Flores-Ívich 2015) mostramos que “El nivel de institucionalización de la democracia está relacionado con el activismo legislativo en derechos humanos. [...] los países con los valores más altos de institucionalización democrática son los que tienen un número mayor de actos legislativos en derechos humanos presentes en el país [...] Cuando comparamos con el índice de derechos políticos de Freedom House, los resultados no son muy diferentes. [...] en el nivel máximo de respeto de los derechos

políticos [...] se observa una presencia mayor de legislación en derechos humanos.”

No obstante, en otra investigación (Ansolabehere y Valdés-Ugalde 2012) encontramos que entre la naturaleza democrática de un régimen político y el mayor cumplimiento efectivo de los derechos media la calidad de las instituciones, como se puede ver en esta sencilla matriz.

Características del texto constitucional	Efectividad de derechos	
	Baja	Alta
Básico	<b>Excluyente</b> 1. Chile (zona gris) 2. Honduras (zona gris)	<b>Sincero</b> 1. Costa Rica 2. El Salvador (zona gris) 3. República Dominicana (zona gris)
Incluyente	<b>Cínico</b> 1. Bolivia (zona gris) 2. Brasil (zona gris) 3. Colombia 4. Ecuador (zona gris) 5. Guatemala (zona gris) 6. México 7. Perú (zona gris)	<b>Incluyente</b> 1. Argentina 2. Nicaragua (zona gris) 3. Panamá (zona gris) 4. Uruguay 5. Venezuela (zona gris)

Fuente: elaboración propia con base en textos constitucionales y CIRI. Tomado de Ansolabehere y Valdés-Ugalde, 2012.

Así pues, el desempeño de los estados en las materias asociadas a las tres variables de Fukuyama (administración eficiente, estado de derecho y rendición de cuentas), no ha empatado con los avances de los regímenes electorales. Es el caso de casi todos los países latinoamericanos a los que el mismo autor reúne en la categoría de “modernización sin desarrollo”. Si la madurez del orden político ha de medirse con base en esas características, lo cierto es que el vaso medio lleno sigue, obviamente, estando medio vacío. Si, además, debemos valorar el desarrollo político democrático, las cosas no son mejores. Uno de los mayores teóricos de nuevo orden mundial (Bobbitt, El escudo de Aquiles) pronosticó que la paz de París daría lugar a una transición de Estados–nación a “estados de mercado”. Recientemente ha publicado una reflexión (en *The New Statesman*, 01/03/16) en la que somete a revisión esta predicción y acepta que el curso de los acontecimientos cambió el derrotero.

*La representación democrática. ¿Qué instituciones hacen falta?*

En la reflexión política y teórica sobre la democracia contemporánea se ha contrapuesto la democracia representativa a la directa y a la participativa. Si bien la democracia directa es impracticable en sociedades complejas (es obtuso insistir en ella),

la participación política no sustituye a la representación. Ni de hecho ni como aspiración es viable esa contraposición. Las razones son bastante sencillas aunque no parecen tan claras a la hora de las disyuntivas ideológicas (con frecuencia demagógicas). En primer lugar no hay otra forma de legitimar la autoridad política democrática sino mediante un parlamento libremente electo. Esta es la más fundamental de las instituciones democráticas. Y la participación social en la discusión y decisión pública es otra de ellas. La ciudadanía y su calidad son centrales.

En los sistemas democráticos anidan las tendencias del cambio, pero también acechan los peligros del miedo, el caos y la incertidumbre, como lo estamos viendo en Estados Unidos y algunas partes de Europa. De un lado una ciudadanía activa, si bien fragmentada en pluralidad de reivindicaciones, y con muy poco sentido compartido de “lo público”. Del otro lado instituciones y mentalidades añejas que no se condicen con el canon democrático (ultraderechas y ultraizquierdas de raigambre decimonónica). Del choque entre ambos mundos surgen sociedades fatigadas por la acumulación de problemas mientras los asuntos que se resuelven apenas se notan o no se perciben del todo; no reciben los reflectores de los medios pero si reciben la sospecha tumultuaria de las redes sociales.

Aquí la globalización merece un comentario: en ausencia de un Estado mundial o de verdaderos estados regionales, el Estado-nación hace agua por todas partes. La presencia de un “gobierno mundial de los expertos” es una indicación de la necesidad de suficiencia ante los males colectivos a que hacemos frente. ¿Pero Cómo enfrentar a poderosas hidras transnacionales de las grandes empresas y bancos, del trasiego de drogas, el lavado de dinero y la corrupción pública y privada que le son concomitantes desde el Estado nacional, si no se cuenta con herramientas jurídicas y el “monopolio de la violencia legítima” imposible de conseguir sin estructuras políticas internacionales con poderes y fuerza vinculantes? A la pregunta debe añadirse la crisis de los medios masivos de comunicación que reciben el embate del autoritarismo trumpiano que coincide con la denuncia de su privatización desde la izquierda. Y debe añadirse el reto de la presencia del “big data” que hace palidecer al “big brother” por la carencia de regulación legal sobre la disponibilidad de datos personales provenientes de múltiples fuentes (Aludir a Motherboard respecto a Cambridge Analytica).

Y, sin embargo, no es lógicamente pensable la gobernanza sin sistemas internacionales, aunque si es viable la regresión, en perjuicio de los pueblos para los que

el saldo de la globalización es, mundialmente, de claroscuros. (crecimiento de la clase media/aumento de la desigualdad).

Pareciera haber un divorcio entre el alma de la sociedad, sus sentimientos más profundos, y los paraderos de los sistemas políticos, la opinión pública y la alta cultura. Para no sucumbir, las democracias necesitan de un ser y de un deber. Un ser que reconoce sus vicios y virtudes y un deber que la guía, que la conduce desde la ciudadanía soberana hasta las alturas del poder. Es inevitable toparnos con esa dimensión deontológica del proceso político. Ninguna disciplina lo puede ignorar sin enfrentarse tarde o temprano al fracaso por insignificancia.

Comparto con Nadia Urbinati el diagnóstico del mal que aqueja a las democracias contemporáneas. Mientras el poder económico se apropia del poder político o lo sojuzga, la ciudadanía retrocede y se fragmenta, por lo que su *voz*, ese componente fundamental de la democracia moderna, deja de escucharse a pesar y probablemente a causa de la estridencia de los medios electrónicos de comunicación y de las redes sociales. Deja de escucharse al menos en el espacio público. Ante la complejidad social cada vez mayor, las estructuras dieciochescas y decimonónicas de los sistemas políticos muestran una fatiga que las hace inservibles a los propósitos de una democracia representativa auténtica y dinámica (Contra Rousseau, comparto la idea de que la DR no es una simple forma inferior a otras modalidades participativas o directas, sino la esencia misma de la democracia y su futuro). El bloqueo de las expectativas atiza populismos y provoca reacciones adversas de los vigilantes epistémicos de los “buenos” principios democráticos. La captura del Estado por los poderes políticos y económicos es hoy la más grave amenaza a la democracia pues su rasgo esencial, el *juicio* de los ciudadanos en la conformación de la *voluntad* y la *decisión pública* queda expatriado. La combinación de esa captura del Estado con el destierro del juicio ciudadano conduce al predominio de visiones epistémicas o populistas de los sistemas políticos.

Las concepciones epistémicas, también conocidas como minimalistas, postulan que la democracia es un conjunto de procedimientos por medio de los cuales los electores eligen *representantes* y éstos, a su vez, designan funcionarios. Juntos se encargan del gobierno en un periodo determinado bajo reglas constitucionales que, por lo común, hacen de la opinión ciudadana, de la *doxa*, un acompañante accesorio, casi siempre prescindible en el proceso de toma de decisiones postergando su intervención hasta que se presentan nuevas elecciones (*doxa* aludir a Kant y explicar), a menos que

se desborde. Este error tan generalizado tiende a oprimir y reprimir la opinión pública, que deja de ser la opinión del público para empaquetarse en dosis de opinión inyectadas por la “comentocracia”. La opinión del público reflejada en resultados electorales se reduce a un mero papel expresivo del momento electoral y pierde su oportunidad de hacerse presente en el proceso sucesivo de toma de decisiones legislativas y de políticas públicas. El carácter *representativo* de la democracia se ve, pues limitado por la temporalidad electoral y excluido de la temporalidad política en donde debiera intervenir.

Las concepciones populistas realizan una usurpación semejante. El cesarismo que se produce con la consagración del líder lo identifica con el “pueblo” hasta hacer que la política del líder sea la opinión sin fisuras del segundo (por supuesto, impuesta). Suprime la libertad política y hace del pueblo una “audiencia del espectáculo de las élites políticas” (Urbinati) y, eventualmente, introduce las prácticas plebiscitarias mediante las cuales contesta las preguntas que el tirano formula a sus huestes, con lo que se fortalece autoritariamente.

Ambas formas tienen fuerte arraigo en los sistemas políticos contemporáneos y son modalidades de gobierno contrarias a la democracia representativa, aunque respeten los tiempos electorales. También son contrarios de la “sociedad abierta” (Popper), que se caracteriza por las capacidades de mejoramiento de la sociedad en el marco de estados de derecho democráticos.

En este marco hay dos valores democráticos fundamentales que salen perdiendo: la *verdad* sobre lo público y la *representatividad* de la política. Ambas pérdidas dan al traste con la formación de la decisión pública como interacción (representativa) entre *demos* y *kratos* durante el ejercicio de las decisiones de gobierno. Una de las formas de captura de lo público es el predominio del poder económico en los grandes medios de comunicación social o, dicho de otro modo, la absorción de la función comunicativa por intereses privados y no pocas veces monopólicos. Por virtud de esta propiedad, los medios no son medios de comunicación de la sociedad consigo misma sino un espectáculo predominantemente unidireccional de arriba abajo y vaciado de participación ciudadana para incidir en el espacio público. Este es uno de los factores que inciden en la baja calidad de la ciudadanía y en su degradación continua. En los días que corren observamos el atropello a los grandes medios desde el gobierno estadounidense. No deja de ser llamativo que el ataque a la privatización de los medios desde la derecha y desde la izquierda sea capitalizado por una derecha que no busca



cambiarlos sino suprimirlos; no quiere transformarlos en el ágora deliberativa que podrían ser, sino sustituirlos por “medios alternativos” que le permitan reflejarse sin estorbos.

Otra falla es la falta de representatividad de los representantes en el periodo interelectoral. Ganadas las elecciones los representantes dan la espalda a los ciudadanos, especialmente en sistemas de partidos fuertes en los que las bases electorales no tienen interacción continua con los gobernantes, sino acaso esporádica. Su opinión no interviene en la formación de las decisiones del Estado o lo hace pobremente.

Entre las muchas instituciones que nos faltan están las garantías de información veraz y confiable, que aseguren el flujo de la opinión en la sociedad y la deliberación sobre el orden polític, y políticas públicas para mejorar la calidad de la ciudadanía. Se requieren medios públicos destinados a procurar información sobre lo público y a estimular la participación de la gente en los asuntos comunes. Por otra parte hacen falta reformas políticas que propicien la interacción continua entre representantes y representados. Ni sociedad del espectáculo ni farsa plebiscitaria; por el contrario, democracia representativa y ciudadanía activa. ¿Será posible? Solamente visualizo esta posibilidad abriendo los medios de comunicación y las redes sociales hacia formatos de deliberación colectiva con los ciudadanos de a pie en el centro y convocando a la ciudadanía por medios no tradicionales a participar en el diseño de las instituciones y las políticas públicas. O sea: “nueva gobernanza” y representatividad democrática.

La Columbia Británica de Canadá ha puesto un ejemplo innovador para hacer más representativo sus sistema político. En 2004 el gobierno convocó a una asamblea de 160 ciudadanos escogidos casi por completo de modo aleatorio para trabajar durante 11 meses en el rediseño del sistema electoral. Ninguno de los ciudadanos era político activo ni funcionario público. El experimento fue sorprendente, y un distinguido grupo de académicos ha propuesto que el modelo de asamblea ciudadana podría generalizarse para el diseño institucional en otros aspectos (Warren & Pearse 2008). Nada impide generalizar esa innovación y hacer otras en que gobierno y sociedad puedan interactuar más directa e intensamente para construir instituciones y formar, regular, revisar y modificar políticas públicas.

#### *Coda pesimista sobre el mundo occidental*

Occidente está sumido en el disenso sobre asuntos básicos que de no superarse es imposible que el Estado cumpla su función de proveer los bienes públicos que los mínimos estándares de derechos humanos y el diagnóstico razonable sobre el estado del

mundo exigen. Peor aún, desde el punto de vista normativo, algunos sistemas políticos de origen o de tránsito a la democracia (USA, Rusia, ¿Francia?) avanzan a la adopción de “*doctrinas comprensivas*” (contra Popper, Rawls, Urbinati ...) en las cuales los principios de la democracia y los derechos liberales fundamentales no pueden realizarse. Fuerzas que quieren abolir los derechos liberales y restaurar el clasismo, el racismo y revertir las tendencias sociales de la globalización quieren condicionar los procedimientos democráticos a los resultados (outcomes) de la ley y la política pública. Es decir, quieren imponer la hegemonía de sus valores en la ley y en las políticas públicas y cancelar la neutralidad procedimental de la democracia representativa.

#### *Consideraciones finales.*

Para hacer frente a las pulsiones autoritarias contra las sociedades abiertas, que comenzaron con el fin de la guerra fría y la Paz de París es indispensable trazar estrategias que puedan volverse dominantes, como lo fueron las sucesivas oleadas de democratización y ciudadanización de la política entre 1800 y la actualidad. Tales estrategias podrían plasmarse a la postre en un nuevo sistema constitucional mundial que siga el patrón de la Carta de Naciones Unidas de 1948. Sin ese propósito y el convencimiento de muchos para apoyarlo veremos la imposición de utopías regresivas ordenadas en torno a nuevos autoritarismos.

No debemos olvidar que el orden político está cambiando y que contra las previsiones optimistas de encaminarnos hacia “estados de mercado” y sociedades más abiertas, dicho orden se está alineando a la estrategia de las dos grandes potencias nucleares y la segunda economía mundial que, sin duda, intentarán imponer un nuevo orden mundial que ya no será el delineado en 1990. Sería irresponsable afirmar que esta estrategia se ha impuesto globalmente a estas alturas como también sería considerarlas un episodio efímero. Pero la estrategia que prevalece en el conflicto, prevalece también en la ley y , por consiguiente, define la estructuración del orden político.

Creo que en el futuro inmediato el orden mundial y sus regiones se verán sometidas a la competencia de tres modelos: el nacionalismo autoritario, el liberalismo democrático y la socialdemocracia. Al final de cuentas la pregunta que se impone es si nos gobernaremos mediante poliarquías oligárquicas o democracias representativas.

## Referencias

- Fukuyama, F. (2011). *The origins of political order: From prehuman times to the French Revolution*. Macmillan.
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. Macmillan.
- Bobbitt, P. (2002). *The Shield of Achilles*. New York: Alfred Knopf
- Colomer, J. M. (2014). *El gobierno mundial de los expertos* (Vol. 473). Anagrama.
- Christiano, T. (2008). *The constitution of equality: Democratic authority and its limits*. Oxford University Press.
- Urbinati, N. (2014). *Democracy disfigured*. Harvard University Press.
- Warren, M. E., & Pearse, H. (Eds.). (2008). *Designing deliberative democracy: The British Columbia citizens' assembly*. Cambridge University Press.
- Valdés-Ugalde, F. Y Flores-Ivich, G. (2015) Representación democrática y derechos humanos. En: *Entre el pesimismo y la esperanza. Los derechos Humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. (pp. 215-234). México: Flacso México.
- Valdés-Ugalde, F. Y Ansolabehere, K. (2012) Conflicto constitucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo En *América latina: problemas centrales y oportunidades promisorias*. Martín Puchet, Mariano Rojas, Francisco Valdés, Giovanna Valenti (Coords). México 2012: FLACSO.
- Aguilar, L. (2016). Democracia, gobernabilidad y gobernanza. Instituto Nacional Electoral. Conferencia presentada en la Feria Internacional del libro de Guadalajara el 2 de diciembre de 2016.
- Hickel, J. (2016) Global Inequality May Be Much Worse Than We Think. *The Guardian*. Consultado el 15 de febrero de 2017 en <https://www.theguardian.com/global-development-professionals-network/2016/apr/08/global-inequality-may-be-much-worse-than-we-think>
- Revista Motherboard. <http://bit.ly/2jWWHL0>