



UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Reitor

Marco Antonio Zago

Vice-reitor

Vahan Agopyan



EDITORIA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

Diretora

Valéria De Marco

Presidente

COMISSÃO EDITORIAL

Vice-presidente

Rubens Ricupero

Vice-presidente

Carlos Alberto Barbosa Dantas

Carlos Alberto Ferreira Martins

Maria Angela Faggin Pereira Leite

Maryana Zatz

Tânia Tomé Martins de Castro

Valéria De Marco

Editora-assistente

Carla Fernanda Fontana

Chefe Téc. Div. Editorial

Cristiane Silvestrin



CENTRO IBERO-AMERICANO

CENTRO IBERO-AMERICANO – CÁTEDRA JOSÉ BONIFÁCIO

Comitê Científico

Maria Hermínia Tavares de Almeida (ira)

Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari (ira)

Rudinei Tóncio Junior (Feap)

Valéria De Marco (FELCH)

Hernan Chaimovich (IQ)

Coordenador

Pedro Bohomoletz de Abreu Dallari

Secretário executivo

Gerson Damiani

FELIPE GONZÁLEZ (COORDENAÇÃO)

GOVERNANÇA E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Organização

Gerson Damiani

José Fernández-Albertos



de averiguação do processo orçamentário, visando obter orçamentos em consonância com as demandas sociais, emblematicamente representadas no Parlamento. Associa-se à prévia reflexão a contribuição de Flavia Loss de Araujo, sobre os impactos do denominado hiperpresidencialismo na América do Sul. Consideração seja atribuída à figura de presidentes fortes, presentes na história das nações sul-americanas mesmo anteriormente ao período da redemocratização, conforme relata a autora. A persistência de tal fenômeno em governos democráticos indica tendência dos presidentes definidos por Araujo como concentracionistas em preterir acordos internacionais que impliquem a perda de soberania e poder institucional. Segundo o estudo, tal comportamento em geral enfraquece as próprias prerrogativas presidenciais, causando, assim, forte impacto nos processos de integração entre os Estados sul-americanos.

¿Por qué pensar la gobernanza?

PHILIPPE GONZÁLEZ¹

Hace un par de años, a mediados de 2015, me propusieron que aceptara la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de San Pablo (usp), en Brasil. Ese año la ocupaba Nélida Piñón, y antes lo habían hecho Ricardo Lagos y Enrique Iglesias. Todos ellos insistieron en que debía asumir esa responsabilidad para el periodo de marzo de 2016 a marzo de 2017.

José Bonifácio, que da nombre a la cátedra, fue una personalidad clave para comprender el tránsito del Brasil colonial al Brasil independiente, en un proceso bastante pacífico que no provocó las fracturas internas ni los desgarros que se produjeron en la descolonización del resto de América Latina. Así que su memoria ya me predispuso a favor de aceptar.

Como los responsables de la universidad necesitaban de un título sobre la materia a desarrollar durante ese curso con unos cincuenta investigadores, tuve la mala ocurrencia de proponerles que fuera “Crisis de Gobernanza de la Democracia Representativa”, sin pensar jamás en lo que iba a pasar durante 2016. ¿Cómo se me ocurrió hace un año y medio proponerle a la universidad hablar de la crisis de gobernanza de la democracia representativa con lo que ha caído después, con la tormenta que todavía se está viviendo? El motivo fue la preocupación de un socialdemócrata, cada vez más comprometido con los valores de la democracia representativa, por

1. Político español, fue secretario general del Partido Socialista Obrero Español (psoe) y presidente del gobierno de España. Abogado laborista y profesor de derecho del trabajo en la Universidad de Sevilla. Participa de conferencias y de fundaciones de estudios en diversos países. Titular en 2016 de la Cátedra José Bonifácio de la Universidad de San Pablo (usp). Brasil.

la erosión del espacio de pensamiento por el que he luchado toda mi vida que, en un sentido amplio, podríamos llamarlo de socialismo democrático. Además, justo en el momento en que más se necesita. Porque dentro de esa crisis de gobernanza se produce también una crisis de propuestas de la socialdemocracia, cuando debería ser la respuesta más adecuada a la insatisfacción de los ciudadanos ante la economía de la globalización, que es una economía de mercado que está perdiendo su sentido social, porque lo social parece un estorbo, y que aumenta las desigualdades.

En todo caso, el título no era ni improvisado ni sobrevenido, porque forma parte de una reflexión que dura ya veinte años sobre los problemas de gobernanza en la sociedad de la “globalización”. Por eso decidí dedicar el año de trabajo con los investigadores de la universidad a explorar cuáles son los problemas de la crisis de gobernanza que afectan a los poderes del Estado nación tal como lo conocemos: al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial.

Llegué a la universidad para desarrollar la segunda de las sesiones el 2 de agosto de 2016, y dentro de la tormenta política desatada me sentía con muchas limitaciones. Debo decir que admiro y respeto a Brasil, pero me encontré un ambiente muy complicado. Tengo amigos en todo el espectro político brasileño, y de pronto comprobé que los amigos habían pasado de una fase de diálogo de fondo, pese a las discrepancias ideológicas, a la incapacidad del diálogo como herramienta para conocer al otro y llegar a acuerdos.

Quizás parte de la crisis de gobernanza de la democracia representativa sea una crisis del fundamento de la vida en democracia, que es el diálogo. No monólogos sucesivos, sino el esfuerzo para comprender al otro, dentro del respeto al marco legal existente, incluso para reformar ese marco legal y, desde luego, dentro del respeto al pluralismo de las ideas propio de las sociedades libres.

No obstante, lo que pasa en Brasil es solo un elemento de la realidad mundial en esa crisis de gobernanza. El año 2016 está lleno de ejemplos dramáticos que la ilustran: el Brexit en Gran Bretaña o la campaña electoral de Estados Unidos, por citar algunos casos evidentes. Tras el resultado de esas elecciones tenemos la imprevisibilidad del nuevo presidente

de Estados Unidos. También está el fracaso, aunque fuera momentáneo, del acuerdo de paz en Colombia, rechazado en la consulta organizada y recompuesto después en nuevas negociaciones y en vía parlamentaria.

Paradigmática también es la crisis en Venezuela, en medio de un diálogo que no parece que pueda prosperar. Un diálogo imprescindible para pactar las respuestas a los gravísimos problemas de la ciudadanía y a reconciliar a los venezolanos. No un diálogo para ganar un tiempo que no tiene Venezuela. Un diálogo que respete a las instituciones y la separación de poderes. Un diálogo sin presos políticos, siempre incompatibles con la democracia misma.

Para hablar de esa crisis, si tuvierá que empezar por el final, señalaría un síntoma que se hace cada día más extendido: la política, cuando tiende a fracasar, se judicializa. Llevamos a los tribunales lo que no conseguimos validar en las urnas, o en el debate parlamentario, o en el diálogo para encontrar consensos básicos. Hablo de problemas de fondo. Y después de judicializar la política nos quejamos o lamentamos de que los tribunales se politicen. Pero es así, avanzamos en una creciente judicialización de la política y de vuelta nos viene como respuesta la politización de la justicia. Es lo mismo a lo que hace ya mucho tiempo se enfrentó Roosevelt y llamaron el gobierno de los jueces. Cuando quiso luchar contra la dramática Crisis del 1929 y parecía que rompía algunas reglas de juego, porque quería combatir el drama de aquella profunda recesión con políticas activas poco ortodoxas, el Tribunal Supremo se opuso y trató de anularlas.

Las acaba de repetir Obama durante su doble mandato. Porque lo que ha hecho el gobierno y la Reserva Federal en Estados Unidos es cualquier cosa menos ortodoxia económica. Tardíamente también lo ha hecho el Banco Central Europeo (BCE), a pesar de la resistencia de Alemania, empuñada con algunos otros socios en una política de austeridad, procíclica, que ha hecho sufrir a millones de ciudadanos y los ha empujado a tentaciones “populistas”.

Por tanto, el desafío ya viene de atrás y afecta a todos los poderes que configuran la democracia representativa. Así pues, mi reflexión, que prioriza la defensa de los valores de esa democracia, la única que conocemos, con la intermediación de los representantes de los ciudadanos elegidos a

través del voto, me lleva a explicar el compromiso cada vez más fuerte con el modelo que tenemos, sin dejar de buscar elementos correctores. Se trata de responder a los desafíos sin prostituir el valor de la democracia.

También hay que tener en cuenta el trasfondo ideológico que acompaña mi compromiso político de toda la vida, que me llevó a enfrentarme con la dictadura en España. Cuando pasaba la frontera hacia Francia, sentía una corriente de libertad; cuando regresaba a mi país, tenía un sentimiento de opresión, de pérdida de libertad, contra el que me rebelaba. ¿Por qué no sentía en mi propio país la libertad que disfrutaba al otro lado de la frontera? Parecía que escapara de una gran prisión, que ocupaba todo el territorio nacional, y a la vuelta me encontraba de nuevo prisionero, carente del oxígeno de la libertad.

De esa manera, la reflexión también tiene mucho que ver con el espacio socialdemócrata que habito. La gente se frustra con la democracia cuando se la presenta como la solución ideológica de sus problemas. La democracia no es una ideología, es una manera de organizar la convivencia para que los gobiernos sean gobiernos representativos. Así que diré una cosa que suena brutal y que matizaré enseguida, pues si no lo hago se quedará en el titular: la democracia no garantiza el buen gobierno, lo único que garantiza es que podemos echar al gobierno que no nos gusta. Esa es la gran diferencia con la dictadura.

Ahora bien, la ventaja de la democracia como forma de organizar la convivencia es que, a medio y largo plazo, siempre aporta un valor muy superior, en términos de respuesta a las necesidades ciudadanas, que los sistemas autoritarios o totalitarios. Por eso digo que, aunque no garantiza el buen gobierno, nos permite echar a los que lo hacen mal y, como a los gobernantes no nos gusta que nos echen, tratamos de hacerlo lo mejor posible y corregir nuestros errores. Necesidad que difícilmente tienen los autócratas, que siempre pueden echarles la culpa a otros, despreciando la opinión de los ciudadanos.

Al revés que en la autocracia, cuando se asume el gobierno en democracia, incluso las culpas que no tenemos nos la atribuyen como gobierno. Si cambia el escenario internacional y el crecimiento pasa de 4 a 2 o de 2 a -2, ¿quién va a tener la culpa sino el gobierno de turno? Lo mismo que el

gobernante se atribuye los méritos de un crecimiento que a veces depende de un cambio en la situación internacional, no de sus propias políticas.

Mi compromiso de fondo se basa en la convicción de que la gente que piensa como yo depende de la democracia para desarrollar sus ideas, para realizar sus proyectos políticos. Puestos a confesar creencias de fondo, les diré que creo que la moderación es la virtud de los fuertes. Cuanto más gritón e inmoderado es un líder político, más débil es en el fondo, porque el grito trata de compensar la falta de convicción, la falta de compromiso real. Yo vivo en ese espacio de moderación, de centralidad, que es el caldo de cultivo para el desarrollo de la convivencia democrática.

Me fue en la democracia viene de antaño. Hace 39 años de un viaje muy especial que hice a Chile. Tenía 35 años, acababa de ser elegido diputado en las primeras elecciones democráticas después de cuarenta años de dictadura. Así que, con 35 años, mochila al hombro, llegué a Santiago con el propósito un poco disparatado de pedir la libertad de algunos presos de Pinochet. La locura no terminaba en Santiago, porque quería hacer después Santiago-Buenos Aires. De Buenos Aires me libró la decisión del triunvirato militar, que cuando estaba en Chile me declaró *persona non grata* y me prohibió la entrada en Argentina.

Pasé dos días en Santiago con el audaz propósito de sacar de la prisión a dos presos, a los que en aquel momento no conocía: Erich Schnake y Carlos Lazo. Piensen en la situación. Un diputado extranjero recién elegido, de 35 años, llega con tres periodistas, supuestamente como abogado, que lo era, para intentar sacar de la cárcel al presidente del Banco Central de Chile y al senador Schnake. Y lo conseguí.

Entonces Chile estaba en estado de sitio. Me alojé en el Hotel Carrera, hoy sede de la Cancillería, y, por la noche, desde la ventana veía que la ciudad estaba totalmente desierta, sin un alma en la calle. Sí había tanquetas de la policía circulando, pero con una particularidad: los semáforos seguían funcionando y las tanquetas se paraban cuando estaban en rojo. “¿Por qué me detienen en el semáforo si nadie va a cruzar?”, me preguntaba.

Hace veinte años estuve otra vez en Santiago para participar en una conferencia. Ya estaba trabajando en ese tema, por encargo de la Internacional Socialista. Éramos un equipo de catorce personas, entre otros

Ricardo Lagos, que recorrimos diferentes regiones del mundo para saber qué estaba pasando con el fenómeno que llamamos la globalización. Creamos la Comisión Progreso Global, que tenía el propósito de incidir sobre el proceso imparable de la globalización, para intentar que supusiera un progreso para todos. La Internacional Socialista aprueba la economía de mercado, pero sostiene que el mercado no constituye en sí mismo un valor. Por el contrario, considera el mercado como un instrumento al servicio de la sociedad, cuyo potencial puede verse mejor realizado y favorecer a un mayor número de personas, cuando los ciudadanos mismos, actuando de manera libre y a través de instituciones cívicas y políticas de carácter democrático, son los responsables de desarrollar su potencial. La globalización no es simplemente la ampliación del comercio de bienes y de servicios, sino más bien un fenómeno que pone de manifiesto el destino común de la humanidad y que requiere de una solidaridad aún mayor —en el ámbito internacional, nacional y entre los ciudadanos de todo el mundo. Llevamos por tanto años reflexionando sobre cómo evitar lo que se ha venido produciendo: un proceso de creciente desigualdad en la distribución del ingreso y de debilitación de las instituciones democráticas. Recorrimos los cuatro continentes, hablando con todo el mundo: sindicatos, empresas, partidos políticos, etc., hasta entregar el trabajo en 1999. Hicimos nuestra tarea para intentar comprender las causas y los efectos de ese cambio mundial. Cómo ese cambio estaba impactando en nuestra realidad económica, social, cultural y, como es lógico, en nuestra realidad política.

Expuse por primera vez mi opinión de manera sistemática en la Cátedra Latinoamericana Julio Cortázar, de la Universidad de Guadalajara, en México, en la primavera de 1997, flanqueado por García Márquez y Carlos Fuentes, que se ocupó de la presentación. La revista mexicana *Nexos* editó la intervención, en el número posterior, como “Siete Asedios al Mundo Actual”². Los resultados de ese trabajo fueron presentados y aprobados

2. Felipe González, “Siete Asedios al Mundo Actual”, *Nexos*, vol. 21, n. 243, pp. 37-45, mar. 1998, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=8827>, acceso en: 9 feb. 2017.

en el congreso de la Internacional Socialista, que se celebró en París, en el otoño de 1999.

En dicha conferencia de hace veinte años realicé una síntesis de las condiciones financieras, tecnológicas y políticas que el mundo actual impone a las naciones y a sus gobernantes, que resumí en estos siete puntos:

- **La globalización** — Por aquel entonces se hablaba de globalización de una manera especial, porque estaba pasando algo que realmente producía una gran aceleración del proceso y no solo, ni fundamentalmente, era la mundialización en términos comerciales. Había algunos movimientos espectacularmente nuevos. Por ejemplo, la información en tiempo real. Sabemos lo que pasa en el mundo en tiempo real, sabemos lo que ocurre en cada sitio, y ese saber instantáneo o simultáneo, ese impacto de la revolución tecnológica, es lo que definía un nuevo fenómeno de mundialización, junto a un cambio político trascendental: la liquidación de la política de bloques, el fin de la bipolaridad, todavía no sustituida por nada.

- **La revolución tecnológica** — Dicha revolución plantea un triángulo problemático realmente difícil de equilibrar, un triple problema de competitividad, de empleo y de sostenibilidad del Estado de bienestar en las sociedades desarrolladas. Los problemas de competitividad son visibles. Quien no se adapta, y rápidamente, a los cambios tecnológicos con un proceso permanente de reconversión y de reestructuración queda tarde o temprano fuera del mercado, y nadie será capaz de cerrar las fronteras en una imperial autarquía, salvo a costa de un retraso histórico todavía mayor y a veces irrecuperable. Se plantea entonces uno de esos problemas clásicos de las sociedades desarrolladas: esa base de población ocupada debe ser capaz de sostener a lo que son sectores pasivos de la sociedad, a las personas mayores y los desempleados, en una política de solidaridad a través de las pensiones, los servicios públicos, la sanidad, etc. Sin embargo, esa base de la población ocupada se seguirá estrechando, al tiempo que está cambiando, y profundamente, el concepto de solidaridad. La quiebra de la solidaridad, unida a la transformación que está produciendo, entre otros factores, la revolución tecnológica, es uno de los desafíos más serios que tienen por delante

quienes creen que lo fundamental para la política es responder a los problemas de la sociedad.

- **Movimientos de capital: ¿casino financiero mundial?** — No renuncio a la formulación, por lo menos teórica, de que debe haber un marco regulatorio para esos movimientos de capital, aunque nadie se atreva a decirlo. No puede ser una regulación nacional, ni siquiera regional, pero el Fondo Monetario Internacional (FMI), las grandes autoridades mundiales en la materia acabarán por tener un marco regulatorio. Es imprescindible que haya un mecanismo de prevención de conflictos financieros y de respuestas rápidas a esos conflictos, porque ellos se van a seguir produciendo.

- **La crisis del Estado** — Si los desafíos de la globalización, la revolución tecnológica y la libertad de movimientos de capitales son así, ¿qué podemos hacer con el Estado? ¿Qué papel tiene que jugar el Estado? ¿Y qué tipo de Estado hace falta? La reforma del Estado parece imprescindible. El Estado nación tal como lo conocimos en la Edad Contemporánea está en crisis. Sufre no solo de los problemas anteriores sino también de una tensión hacia la supranacionalidad, hacia la búsqueda de espacios más allá de las fronteras del Estado nación. El modelo puede ser el Tratado de Libre Comercio (TLC) o la Unión Europea (UE) o el Mercado Común del Sur (Mercosur), pero las tendencias a la supranacionalidad son las mismas, son un fenómeno mundial. Así pues, esa dimensión supranacional del Estado está dejando en parte vacío de contenido al Estado nacional. El otro lado de la piza que aprieta al Estado nacional viene de dentro: es la descentralización política a nivel interno, fenómeno que también pone en cuestión el concepto tradicional de Estado nacional. Los Estados tenderán a ser realmente federales, porque la descentralización política es un fenómeno imparable. La aproximación del poder al pueblo, del representante al representado, es un signo de nuestro tiempo que hace más complejo el ejercicio del poder. La reclamación identitaria, frente a la homogeneidad de la globalización, tiende asimismo a la distribución interna del poder.

- **Políticas macroeconómicas sanas** — Dadas las circunstancias y los desafíos del mundo, las políticas macroeconómicas sanas —equilibrio

fiscal, baja inflación, control estricto del gasto público según las capacidades reales de financiarlo— son una obligación del gobierno. Más aún: el gobierno que no es capaz de trabajar por una política macroeconómica sana es un gobierno que puede ser tachado de irresponsable.

- **¿El Estado para qué? La legitimación social de la política** — ¿Cuál es el papel y la fisonomía que debe tener el Estado moderno, el Estado que requieren los desafíos de la globalización, del cambio tecnológico, de las tensiones de la supranacionalidad y la descentralización? ¿Cuál es la función del Estado? ¿El Estado para qué? Lo diré en términos que les gustarían a los economistas liberales: para crear capital físico y capital humano. El *capital físico* es la necesaria infraestructura de comunicaciones, de telecomunicaciones, de energía, esto es, la infraestructura material que facilite el desarrollo. En cuanto al *capital humano*, vale decir educación, educación y más educación, pero también salud y protección social. Los gobernantes, a mi juicio, tienen la obligación de dar razonable igualdad de oportunidades a los ciudadanos. Hoy el poder político, sin duda, está obligado a hacer una buena administración de los recursos, siempre escasos, aunque socialmente solo se legitima si atiende a los derechos básicos de los ciudadanos.

- **¿Cómo organizar la comunidad internacional?** — Nos amenazan nuevos conflictos, que el politólogo estadounidense Samuel Huntington¹ definió como choque de civilizaciones. No hay bipolaridad, aunque tampoco un nuevo equilibrio. Tenemos que avanzar en su creación, atendiendo a las nuevas realidades y a los nuevos desafíos. Un regionalismo abierto, política, económica y comercialmente, es lo que más se acerca, internacionalmente, a una respuesta adecuada a ese desorden que genera un mal llamado multilateralismo puro. ¿UE, Mercosur, Grupo de los Tres (G3), Área de Libre Comercio de las Américas (Alca)?² Por ahí va la respuesta. Hay que redefinir la Organización de las Naciones Unidas (ONU), su Consejo de Seguridad y sus organismos. También

¹ Samuel Phillips Huntington (1927-2008) es autor del famoso ensayo *El Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial* (1996) y de otros estudios sobre la política estadounidense, la democratización, la política militar, la estrategia y la política de desarrollo.

hay que pagar las cuotas para exigirle un buen funcionamiento. Al FMI y al Banco Mundial les falta una pata para recuperar el equilibrio. La que perdió a comienzos de los 1970, abandonando al patrón oro, hay que volver a encontrarla. De lo contrario, las crisis financieras, de imprevisibles consecuencias, se seguirán produciendo.

A lo largo de los años, mi compromiso con la democracia largamente deseada en nuestros países era mayor, así como mi preocupación por los elementos de crisis que se estaban produciendo. Porque para nosotros, para los que compartimos una manera de ver la política desde el espacio socialdemócrata, el sistema democrático es absolutamente determinante. Cuando hay un deslizamiento hacia un autoritarismo de derecha, nosotros somos considerados “compañeros de viaje” de lo que fueron las alternativas comunistas y nos persiguen por eso. Cuando triunfa el autoritarismo de izquierda, nosotros somos considerados “socialtraedores” y, por eso, un obstáculo para el proyecto totalitario. Incluso hoy, desaparecido el bloque soviético, las nuevas “utopías regresivas” de las que hablaba Fernando Henrique Cardoso, que cuestionan la democracia representativa, nos consideran los enemigos a batir.

Por tanto, nuestro espacio se estrecha o se agota con la pérdida de libertad. Tenemos que defender la democracia contra todas las tentaciones autoritarias. Tenemos que defender las libertades democráticas como nuestro espacio vital para desarrollar nuestros proyectos. Para intentar que tengamos una economía de mercado, pero no una sociedad de mercado, para darle un sentido que, como dice el papa Francisco, consiste en ponerla al servicio del hombre. Para evitar que el ser humano sea considerado una mercancía más y no el objetivo último de nuestras políticas económicas y sociales.

Ese compromiso sin fisuras me ha costado algunos disgustos, mucho más en estos años. Por ejemplo, la incompreensión, incluso entre algunos amigos de mi posición en Venezuela. No hay democracia sino tiranía cuando es la oposición la que exige que se cumpla la Constitución Bolivariana y el gobierno se niega a respetarla y aplicarla. Se niega a respetar a la Asamblea Nacional elegida democráticamente con mayoría opositora. Se niega a liberar a los presos políticos, cuya sola existencia es incompatible

con la democracia. Incluso se niega a someterse al referéndum revocatorio del mandato presidencial, previsto constitucionalmente. Es una aportación de Chávez a la llamada Constitución Bolivariana, afirmando que los representantes tienen derecho a revocar a sus representantes si no lo están haciendo bien.

Cuando he puesto de manifiesto esa realidad, me descalifican diciendo que estoy defendiendo a la “derecha contra un gobierno de izquierdas”. No es verdad, lo que defiende es la democracia frente al autoritarismo, la libertad frente a la opresión y no me condiciona que ese autoritarismo se califique de izquierdas o de derechas. El argumento “pero cómo apoya usted a gente que está en contra de un gobierno de izquierdas” es tan inconsecuente como la defensa del estalinismo. Además, ¿por qué es de izquierdas ese gobierno? ¿Por qué ha destruido y depredado la riqueza de un gran país y llevado a su gente a una crisis alimentaria y de medicamentos sin precedentes? ¿Por qué encarcela a los que no piensan como el gobierno y silencio a los medios de comunicación? Venezuela fue durante muchos años, con sus defectos, una democracia capaz de acoger a los perseguidos por nuestras dictaduras. No podemos admitirlo. No se puede ser rebelde contra el autoritarismo de derecha y obsecuente con el autoritarismo de izquierda, porque para nosotros es la misma muerte, el mismo espacio que desaparece.

Eso en cuanto a mis convicciones a la hora de defender un valor que no es una ideología, sino una forma de organizar la convivencia para poder desarrollarnos en el pluralismo de las ideas y en la diversidad de sentimientos de pertenencia. Precisamente desde esa convicción vengo llamando la atención sobre la crisis de gobernanza de la democracia representativa que tenemos que analizar para encontrar respuestas. Es un fenómeno que afecta a todas las naciones que se rigen por ese modelo y, por eso, coincide fundamentalmente con Europa y América, con algunas excepciones en otras áreas del mundo.

Recuerden que la fortaleza de Estados Unidos se ha basado en el mantenimiento de un área de consenso entre los dos grandes partidos —Republicanos y Demócratas—, que durante un largo siglo parecían haber decidido que sus legítimas discrepancias se detenían en el momento en que

se consideraba que los intereses fundamentales del país estaban en juego. Pues bien, ese consenso básico ha desaparecido. El espectáculo que inició el Tea Party se ha agudizado en la campaña electoral con la irrupción de Trump, y ahora, después de su triunfo contra pronóstico, parece que será definitivamente liquidado.

La democracia estaba siendo sustituida por la “vetocracia”. Hemos oído de todo en esa lucha encarnizada. Como los elementos que definen esa nueva política están la consideración de Obama como un comunista infiltrado en el sistema, el rechazo a la inmigración, a las minorías, el proteccionismo y el aislacionismo, incluso la aceptación de la mentira sistemática, lo que ahora llaman “posverdad”, como una nueva forma de conseguir votos.

Es curioso observar cómo durante toda la campaña estadounidense muchos se consolaban reafirmando en que la victoria de Trump era imposible. Yo les decía siempre lo mismo: que Trump ya había ganado antes de las elecciones. Ya ganó desde el punto de vista de la convivencia democrática; ya ganó porque ya hay un porcentaje muy alto de estadounidenses que creen que ese mensaje es correcto. Y es un mensaje que da en la línea de flotación de la convivencia y de los valores de la democracia. Ahora, que además ha ganado de verdad, vemos cómo tanto sus declaraciones como el equipo que ha elegido confirman que hará lo que anunció en campaña, frente a quienes pensaban que iba a moderarse en el poder.

En esa crisis de gobernanza de la democracia representativa hay factores externos e internos. De los internos nos tenemos que cuidar nosotros mismos, porque son aquellos que podemos mejorar y decidir en nuestro propio espacio nacional y por eso mismo son los menos difíciles de recuperar y mejorar.

A los Poderes Ejecutivos les tenemos que exigir previsibilidad, eficiencia y transparencia. Que sean previsibles en su proceso de toma de decisiones. Lo que ha hecho a Chile fuerte, por ejemplo, diferencialmente fuerte en la región y a nivel internacional, es que ha sido un Estado muy previsible, con reglas de juego permanentes y que se reforman mediante el diálogo. El país ha mantenido áreas de consenso razonables, que no se alteran con los cambios de gobierno. No es que tenga una normatividad

superior a otras, es que tiene una normatividad previsible y que tiende a cumplirse, produciendo confianza en general, confianza para todos. Por ejemplo, confianza para evitar que la inversión sea depredadora teniendo la imprevisibilidad; para que sea de largo plazo y consistente con la vocación de desarrollo socioeconómico sostenible; para que no sea “ganemos lo más posible en el menor periodo de tiempo, por si nos cambian las reglas de juego y perdemos la inversión”.

No obstante, hay un par de exigencias que añadir: los gobiernos tienen que ser eficientes en su toma de decisiones y transparentes para combatir la desconfianza por la corrupción. Hay que añadir transparencia sin olvidar que una de las virtudes de la democracia representativa es que los procesos de toma de decisiones tienen un periodo de inmersión —como el embarazo antes del parto—, y no están totalmente a la luz en todo momento. La transparencia es necesaria, y una asignatura pendiente, pero en el debate político actual solemos confundirla con exhibicionismo.

Por tanto, para el Poder Ejecutivo debemos pedir mejoras en la previsibilidad, en la eficiencia y en la transparencia. Para eso debemos aprovechar todas las posibilidades que nos dan las nuevas tecnologías. Por ejemplo, hoy es posible implementar un buen *software* que siga los ingresos y gastos previstos en los presupuestos, que cada semana nos dé información suficiente de cómo evolucionan los ingresos y los gastos. Si estábamos previendo ingresos normativos de 100, pero el sistema dice que esos ingresos normativos van por 85, no por 100, hay que corregir y explicar. Si estábamos previendo un gasto de 98 o de 102, aunque el gasto no se esté ejecutando más que en un 70% en el tiempo previsto o hay sobrecostos en los proyectos de inversión difícilmente explicables, tiene que saltar la alerta y tiene que haber una reacción. Detrás de la ejecución del gasto siempre hay la posibilidad de detectar un manejo con prácticas irregulares o un manejo que pueda revelar corrupción. Esto sería la transparencia en serio y no el ejercicio a menudo más postural que estructural el cual estamos viendo hoy en día.

En los Estados Unidos inventaron la Oficina Presupuestaria del Congreso (Congressional Budget Office), pero hoy esa oficina puede ser un *software* con terminales donde queramos, por ejemplo, en los ordenado-

res de los representantes parlamentarios y en las redacciones de los medios de comunicación del país. Y les aseguro que donde siempre hay algo que investigar suele ser en la ejecución del gasto, que además tiene costes económicos y costes de oportunidad enormes. ¿Por qué ese expediente se retrasa innecesariamente? ¿Qué hay detrás de esa aparente ineficiencia? Y eso se lo puede cantar a uno una máquina. Las decisiones no las van a tomar las máquinas, o sobrarían los gobiernos. Pero la información para mejorar la eficiencia y la transparencia, sí.

A mí me llama la atención que ahora, incluso en las relaciones internacionales, los máximos responsables políticos comunican sus posiciones por Twitter. Normalmente cuando se tuita —yo no lo hago—, primero se escriben los 140 caracteres y después se piensa lo que se dijo. Creo que lo razonable es pensar lo que se va a decir, cuando se tiene gran responsabilidad, y después expresarlo. Esa consideración me llevará a algunos de los impactos externos sobre la democracia representativa que se derivan de una revolución informacional que ha transformado la comunicación entre los seres humanos a través de internet, creando la sociedad en red.

La segunda cuestión es una reflexión sobre el Poder Judicial que ya mencioné antes. El Poder Judicial como poder independiente es el de cada juez o cada tribunal. En España tenemos un Consejo General del Poder Judicial, que representa el gobierno de los jueces, nombramientos o sanciones. El poder del Estado lo representan los órganos judiciales. La independencia se atribuye al juzgador. Existe el riesgo de que los que tienen ese inmenso poder se conviertan en estrellas mediáticas o que acaben sometidos al Poder Ejecutivo.

De nuevo, Venezuela me permitirá explicar un caso de sometimiento claro del Poder Judicial al Ejecutivo. La nueva Asamblea Nacional de Venezuela, elegida el 6 de diciembre de 2015, con mayoría opositora muy amplia, ha aprobado veinte leyes y diecinueve han sido declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. Lo mismo han hecho con las competencias de control del Ejecutivo y, desde hace unos meses, la Corte Constitucional ha declarado inconstitucionales, *a priori*, todas las decisiones que tome la Asamblea en el uso de su soberanía, porque dice que están en desacato. O sea, después

de las elecciones y antes de que tomara posesión la nueva Asamblea el 5 de enero de 2016, la Asamblea saliente utilizó una mayoría negada ya en las urnas para modificar la composición de la Corte Suprema con la finalidad de cercenar todas las competencias de los nuevos representantes de la voluntad popular. Un verdadero autogolpe, que niega desde entonces la independencia de la Asamblea Nacional y con ello la voluntad soberana de la mayoría de los venezolanos.

¿Qué pasa con el Legislativo? El Legislativo, en una democracia representativa salvo en su misión de control al Ejecutivo, no puede y no debe seguir la inmediatez que imponen las redes sociales en el debate político. ¿Cómo poner al Legislativo a legislar sobre las emociones y movimientos que se suscitan cada día en las redes sociales? El control del Ejecutivo aun permite seguir el ritmo de lo inmediato, aunque en su misión legislativa la representación supone una mediación entre el ciudadano que vota y la ley que hay que aprobar, una mediación que serena el ánimo para no legislar a golpe de emoción o a golpe de coyuntura.

Hay que modernizar, actualizar la legislación, pero tiene que ser con una pauta temporal que permite una reflexión más serena y profunda que la emoción o el arrebatado de un momento. Esa inmediatez de las redes sociales descoloca también a los medios de comunicación tradicionales, porque, cuando aparece un titular de cuatro columnas en un medio tradicional, la noticia ya lleva tiempo en las redes sociales.

Por tanto, hay un impacto externo y una revisión necesaria del funcionamiento de la representación parlamentaria con fórmulas de acogida más fáciles en la tarea de controlar al gobierno que en la tarea legislativa. En la tarea legislativa, lo que hay que pedir a los representantes es que sean conscientes de que una ley no se hace para resolver la coyuntura de la emoción de un momento, sino para ordenar la convivencia en el medio y largo plazo, superando una pasión que tenemos todos los que compar-timos una especie de “identidad de identidades”, sobre la cual diría Carlos Fuentes: la pasión de hacer normas, de legislar.

De esa manera, creemos que todos los problemas que encontramos en la tarea de gobierno se resuelven haciendo una ley. En consecuencia, una vez que hacemos una ley nos quedamos tranquilos, pensando que ya

cumplimos, sin analizar cómo permea la sociedad en la que vivimos. Yo tenía cierta precaución al pensar cuánta mayoría social, no cuantos de los que me votaban, estaba en disposición de aceptar una propuesta de cambio legislativo, para saber si con base en esa mayoría social se iba ampliando el consenso para que esa ley calara profundamente y contribuyera realmente a un cambio social. Por ejemplo, en España ha habido muchas leyes educativas como alternativas de gobierno. Como es obvio que la educación no es un problema de una etapa de gobierno, tenemos que afrontar la necesidad de hacer un pacto educativo que nos dure un par de décadas.

Por tanto, tenemos una crisis de gobernanza en la que podemos mejorar con nuestro esfuerzo los aspectos clásicos de la gobernanza, pero los aspectos nuevos, los externos o sobrevenidos que están impactando sobre la gobernanza, exigen mejorar nuestra comprensión sobre la nueva realidad que, en términos generales, llamamos globalización. La tentación más fácil consiste en reparar los fallos de la democracia representativa, sustituyéndola por la llamada democracia directa, pero la realidad nos muestra cada día que la apelación al referéndum o plebiscito, más que mejorar la democracia, con frecuencia provoca problemas más graves que los que trata de resolver.

Empecé a hablar del impacto de la revolución de la comunicación entre los seres humanos que es internet y que ahora canalizamos en redes sociales. La humanidad siempre ha buscado comunicarse entre sí, a eso responden movimientos migratorios, incluso desde que salieron los primeros hombres de África. Pero también las conquistas, el comercio, el turismo, la libertad de establecimiento. Tantas y tantas cosas expresan la necesidad de las personas de comunicarse con el otro, a veces con violencia y aún de conquista, otras con curiosidad o con solidaridad.

La revolución tecnológica es un instrumento neutral. Depende de quien la utilice y para qué se utilice. La red la puede utilizar un terrorista o un cárcel de la droga, o la puede utilizar alguien que quiera hacer acción humanitaria o prestar servicios con eficacia. La red puede ayudarte a tener más información o llenarte de basura y mentiras. Pero la revolución consiste en que por primera vez el ser humano se comunica con el otro sea cual sea la distancia a la que viva el otro, eliminando las dos barreras,

que son una, de la comunicación: el tiempo y el espacio. La revolución de la comunicación entre los seres humanos aceleró todos los cambios e impactó sobre nuestras vidas en todas las dimensiones de esta.

Recuerdo mis conversaciones con Gorbachov tras la caída de la Unión Soviética. ¿Cuánta importancia ha tenido en el hundimiento del sistema esa revolución informacional que se negaban a valorar considerándola como una banalidad occidental que no merecía la pena investigar?

Esos impactos externos sobre la gobernanza de la democracia representativa nos llevan a una crisis del Estado nación como ámbito de realización de la soberanía, de la democracia y muchas veces de la identidad, creando tensiones de supranacionalidad y, a veces, de intranacionalidad. Ese espacio de supranacionalidad es por lo que América Latina lucha como región. En cambio, Europa parecía haberlo conseguido, pero ahora vuelve a cuestionárselo. Europa desarrolló, en los últimos sesenta años, ámbitos de soberanía compartida más allá del espacio natural de realización de la democracia que es el Estado nación. Esa crisis de supranacionalidad ha hecho que dependamos de factores que no están en la urna, en la papeleta de voto. Queremos estimular a los jóvenes a participar, aunque el mensaje que les damos es terrible: ¡atención: si usted toma esta decisión los mercados no la aceptarán! Y el ciudadano dirá con decepción que le señalen el lugar donde está la urna del señor “mercado”.

No estoy reprochando, estoy describiendo una crisis que nos afecta a todos, la de la supranacionalidad, la crisis del impacto de la globalización económica, sobre todo financiera, sobre el espacio de realización de la democracia que sigue siendo local, que sigue siendo de ámbito nacional. Esa crisis de supranacionalidad produce un rechazo creciente en todas las partes porque no vemos la solución que satisface las necesidades y los miedos de los ciudadanos. En Estados Unidos con Trump y en Gran Bretaña con el Brexit hay un movimiento de nacionalismo excluyente, de aislamiento en las fronteras propias. Son propuestas ahistoriadas que niegan la globalización en lugar de intentar gobernarla. Porque la globalización es un fenómeno que está para quedarse y el desafío es cómo hacemos para gobernarla, para que sea un ingrediente de nuestra tarea de gobierno en la democracia representativa y ponerla al servicio de los ciudadanos.

Todas las aspiraciones integracionistas de América Latina que son aspiraciones de verdad, pero que nunca se transforman en realidades operativas, generando frustraciones, están marcando esta doble y contradictoria tendencia que es la propensión a responder desde un espacio mayor que el nacional a los desafíos de esa globalización y la falta de comprensión de que, para realizar espacios supranacionales y enfrentar con más eficiencia esos desafíos, tenemos que aceptar que haya una armonización razonable de las reglas de juego de cada uno de nuestros países. Aceptamos con naturalidad reglas globales para el fútbol y las rechazamos para las relaciones comerciales y otros factores de integración.

Dos problemas graves afectan a las sociedades de la UE: la reaparición de nacionalismos excluyentes frente a los valores de la UE y la incapacidad para enfrentar la economía de la globalización sin perder la dimensión social del modelo europeo.

El Brexit, decidido por David Cameron, no sé en qué mal sueño que nunca hubiera tenido Margaret Thatcher, plantea un problema para el conjunto de Europa que formularía como una dicotomía: ¿será una vacuna para el resto de la UE o será un contagio que termine destruyendo el conjunto de la UE, como obra de supranacionalidad y soberanía compartida? Tengo la esperanza de que sea más vacuna que contagio, aunque no dejo de dudar, por la evolución de los acontecimientos. De ese modo, me preocupa porque la historia del siglo XX de Europa, sobre todo la primera mitad, es una historia terrible, dominada por el nacionalismo como enfermedad. Una historia que provoca dos guerras que llamamos mundiales por la trascendencia que tuvieron, una enfermedad que galopa de nuevo en Europa.

No obstante, hay un segundo problema que afecta a mi manera de ver el mundo y con el que termino. El modelo de la economía de la globalización está dominado por la economía financiera sobre lo que podríamos llamar la economía real productiva generadora de riqueza y empleo. Además, creo que, como consecuencia, redistribuye de manera desigual el ingreso, provocando injusticia social y planteando problemas de sostenibilidad.

No se puede dudar que la integración global ha traído tremendos beneficios, pero al capitalismo global no le faltan problemas. El sistema capitalista global actual solo puede sostenerse por medio de esfuerzos de-

liberados y persistentes por corregir y contener sus deficiencias. Allí es donde estoy en contra de la ideología del *laissez-faire*, que propone que el libre comercio es autosustentable y los excesos del mercado se corregirán por sí solos, implicando que los gobiernos o los reguladores no interfieran con el sistema de autocorrección.

Permítanme agrupar las deficiencias del sistema capitalista global bajo cinco rubros principales, categorías de algún modo arbitrarias donde las diversas áreas problemáticas están interconectadas:

- **Los beneficios del capitalismo global están desigualmente distribuidos** — Generalizando, el capital está en una posición mucho mejor que el trabajo, porque el capital es más móvil que el trabajo.
- **Los mercados financieros son inherentemente inestables y los mercados financieros internacionales lo son aún más** — La teoría económica se ha construido sobre el concepto de equilibrio y, desde mi punto de vista, ese concepto está fuera de lugar. No existe tal cosa como un equilibrio en los mercados financieros, puesto que los participantes en el mercado tratan de dar por descontado un futuro formado en sí mismo por expectativas de mercado. La pregunta se mantiene por sí sola, ¿qué se debe hacer para preservar la estabilidad del sistema financiero? No es una pregunta que pueda contestarse de manera absoluta, porque cada situación es diferente. Los mercados financieros se entienden mejor como un proceso histórico y la historia nunca se repite por completo.
- **Existe la tendencia natural hacia el surgimiento de monopolios y oligopolios, y eso tiene que desalentarse por medio de regulaciones** — El proceso de globalización es tan reciente que este asunto no se ha tomado en serio en el ámbito global, pero, ya que estamos lidiando con un proceso histórico, solo es cosa de tiempo antes de que suceda. Pero ¿a quién corresponde el trabajo de prevenir la excesiva concentración de poder y preservar la estabilidad en los mercados financieros?
- **El papel del Estado** — Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el Estado ha jugado un incesante papel en mantener la estabilidad económica, asegurar la igualdad de oportunidades y proveer una red de se-

guridad social, particularmente en los países altamente industrializados de Europa y América. Sin embargo, la capacidad del Estado para vigilar el bienestar de sus ciudadanos ha sido severamente perjudicada por la globalización del sistema capitalista, la cual permite al capital escapar de los impuestos más fácilmente que el trabajo. El capital tenderá a evadir países donde el empleo está altamente tasado o altamente protegido, tendiendo a incrementar el desempleo. Existe otro papel que el Estado ha jugado en el desarrollo económico. En los países que carecen de capital local el Estado se ha aliado a los intereses de negocios locales, y les ha ayudado a acumular capital. Eso es contrario a la teoría de la competencia perfecta, pero ha llevado a una estrategia exitosa en países como Japón, Corea y los variados Tigres Asiáticos. Mientras el modelo funciona, pone de relieve algunas preguntas importantes acerca de la relación entre el capitalismo y la democracia. Claramente, un régimen autocrático es más favorable para la rápida acumulación de capital, mientras que un país democrático y próspero es más favorable para el desarrollo de las instituciones democráticas que uno desamparado. Así que es razonable prever un patrón de desarrollo que vaya desde la autocracia y la acumulación de capital hasta la prosperidad y la democracia. Pero la transición desde la autocracia hasta la democracia está lejos de ser segura. Solamente es natural para aquellos que son capaces de aferrarse a su poder. En ese contexto, el énfasis en los valores asiáticos puede servir como un pretexto conveniente para resistir a las aspiraciones democráticas.

- **Los valores y la cohesión social** — La cuestión escapa al ámbito de la teoría económica. La economía la ha excluido deliberadamente, tomando los valores por dados. Pero los valores no están dados, implican una moda reflexiva; es como decir que están moldeados por el mismo proceso al que ayudan a formar. La teoría económica ignora esta relación. Toda sociedad requiere algunos valores compartidos para permanecer unida. Sin embargo, nuestra sociedad global incorpora muchas y diferentes costumbres, tradiciones y religiones. Creo en la idea de que una sociedad abierta puede servir como un valor compartido por toda la humanidad, así como proveer las bases conceptuales para las instituciones que nuestra sociedad global requiere.

Pero ¿qué es la sociedad abierta? Superficialmente, es solo un modo de describir los aspectos positivos de la democracia: el más alto nivel de la libertad coincide con la justicia social. Está caracterizada por el dominio de la ley, el respeto a las opiniones minoritarias y a las minorías, la división de poderes y una economía de mercado. Los principios de la sociedad abierta están admirablemente asentados en la Declaración de Independencia. Pero la declaración comienza con la presentación de “estas verdades que sostenemos por ser evidentes por sí mismas”, mientras que los principios de la sociedad abierta son cualquier cosa menos evidentes en sí mismos; requieren establecerse por consentimiento común. En Estados Unidos han sido sacralizados en la Constitución. Pero nuestra sociedad abierta global no tiene Constitución y no reconoce los principios de la sociedad abierta.

Para que el sistema capitalista global sobreviva debe satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus participantes. Hoy en día lo hace. Con el paso del tiempo, las deficiencias —algunas de las cuales he señalado— pueden hacer sentir su efecto, y el auge puede convertirse en una quiebra. No obstante, la quiebra siempre a la vista puede sortearse si reconocemos los defectos a tiempo. Lo que es imperfecto puede mejorarse. Para que sobreviva el sistema capitalista global necesita una sociedad global que se esmere constantemente en corregir sus deficiencias: una sociedad global abierta.

¿Por qué, en un momento en que la redistribución del ingreso es desigual cuando se crece, y mucho más cuando hay que ajustarse, se debilita la alternativa que representamos los socialdemócratas? Porque nosotros no estamos viendo la nueva realidad. Nosotros, los dirigentes de ese amplio espacio de la socialdemocracia, no identificamos las aspiraciones de la sociedad que hemos contribuido sustancialmente a cambiar para mejor. De tal manera que hay un desfase entre nuestra visión de la sociedad, que no es la sociedad que contribuimos a cambiar, y las aspiraciones de la sociedad actual. En ese desfase hay un elemento de incompreensión tan grande que se debilitan nuestras posiciones.

La memoria es una mochila que llevamos en la espalda. Algunos sentimos el peso de la mochila, otros se olvidan de que la mochila está ahí y, cuando se olvidan, la mochila es caprichosa y se voltea: en lugar de estar en la espalda se pone en frente de la cara y le impide a uno ver el futuro.

Por tanto, uno tiene que tener en cuenta lo que ha vivido para ser capaz de ofrecer respuestas a lo que estamos viviendo y a lo que aspiramos vivir. Si no se considera lo vivido, las respuestas pueden crearse en el vacío. Hay políticos adanistas, que imaginan que la historia empieza con ellos. Cometten grandes errores. La historia pesa, pero no debe condicionar tanto como para inmovilizarnos, debe condicionar para comprendernos a nosotros mismos y avanzar con políticas de reformas, a través del diálogo y de la conformación de mayorías sociales. Todos necesitamos reformas para superar la crisis de la gobernanza en sus factores endógenos y la crisis de gobernanza en sus factores externos que están afectando a nuestra realidad y a nuestro proceso de toma de decisiones, que nunca resolveremos solos, en el aislamiento. Tenemos que resolver los desafíos en espacios más amplios que el Estado nación, con una supranacionalidad inteligente y ordenada con reglas, sin tener la tentación cada día más aguda de volver a encerrarnos en nuestras fronteras.