

Del déficit global de soberanía al déficit local de autonomía

Introducción

En 1513, Nicolás Maquiavelo escribió la obra que le daría inmortalidad y que se convertiría en la génesis de la ciencia política. Al mismo tiempo que era un análisis del método de gobierno ejercido por el Duque de Florencia –César Borgia– *El príncipe* se convertía también en la génesis del concepto de Estado –o *statu*, en la lengua originaria del autor– pues sería Maquiavelo quien acuñó dicho término. Pero, ¿qué es un Estado? Como ya se sabe, es la forma superior de organización de la raza humana, la que le permitió salir de su primitivo y salvaje estado natural para alcanzar su estado civilizado cuando esta se organizó política y jurídicamente; ahora bien, se suele definir al Estado en esta dimensión:

- Con un **pueblo** que es el sujeto central del Estado, toda vez que es la colectividad antes disgregada que se reúne para ceder algunos derechos y libertades a cambio de obtener seguridad en contra de los semejantes y bestias que le amenazan en su vida e integridad personal, la de sus seres queridos y la integridad de sus bienes;
- Un **territorio** que es el lugar que habita ese pueblo y que tiene límites respecto de otros estados, o bien, de territorios a los que no puede dominar e incluir dentro de su demarcación; y
- Un **gobierno** que es la organización que recibe el mandato de velar por la seguridad de ese pueblo y de vigilar que el territorio ocupado por este no sea trasgredido sin permiso suyo por otros hombres o por bestias que amenacen al pueblo.

Pero estos conceptos propios del Estado no son sus únicos componentes. En la actualidad, se incluye también al orden jurídico, la soberanía y una serie de grupos a los que se suele denominar **cuerpos intermedios**, por ubicarse estos entre el pueblo y el gobierno; sin embargo, ¿qué sucede con la soberanía en estos tiempos de globalización, en los que parece haberse diluido en tanto las fronteras de los pueblos aparentemente se han hecho menos ostensibles? ¿Qué ocurre con dicha soberanía, que parece haberse debilitado en relación con otros órganos oficiales dentro de la misma comunidad nacional?

El Estado: de Maquiavelo a la globalización

Cuando el autor italiano distinguió a las repúblicas o los principados, también hablaba de las distintas clases de principados, mencionando a los que se heredan y a los que se adquieren, bien por las armas o por el talento propios, o bien, por las armas o la fortuna de otros, y de los principados civiles y de los eclesiásticos.

Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados¹.

Pero Norberto Bobbio cita a Maquiavelo cuando este habla del *Discurso sobre la reforma del Estado de Florencia hecho a instancias del Papa León X*, quien también analizó el tema de las repúblicas y los principados cuando indica que los estados intermedios tienen dos vías: una que les conduce a la monarquía y otra que les lleva a la república; y de ahí a su inestabilidad, pues no se quedan en una o en otra, sino que su ruta es errática.

¹ Maquiavelo, N. (1997). *El príncipe*, México, Porrúa, p. 1.

En esta época de liberalización económica, los Estados han tenido que ceder un poco —o bastante— de su soberanía para establecer zonas y mecanismos que les permitan el libre intercambio comercial

El fragmento también es interesante por otra razón —indica Bobbio— pues, en la distinción neta entre principados y repúblicas no hay lugar para los Estados intermedios. Y no hay lugar para ellos (...) porque estos Estados sufren del mal que es característico (...) de los malos Estados, o sea, la inestabilidad².

La pregunta es, ¿qué es lo que provoca dicha inestabilidad? En primer lugar, y parafraseando al mismo Maquiavelo, dicha inestabilidad y posterior crisis deviene de la veleidad con que los hombres, y principalmente los hombres con poder, cambian con gusto de señor creyendo mejorar, aunque la experiencia pronto les enseña que han empeorado. Por otro lado, también deviene del sometimiento de su soberanía a la de otro mandatario o Estado más poderoso.

En el caso de muchos países, con los gobiernos regionales (autonómicos), provinciales y municipales, que —como si fueran microestados— reproducen los problemas y situaciones que viven los macroestados, si se nos permite el uso de tan extravagantes y ruidosos términos. Esto nos permite traer a cita a Carl Schmitt, para quien *el proceso de modernización ha conducido al triunfo del mercado sobre el Estado. Este se ha transformado, según él, en una enorme empresa, sometida, como las empresas privadas, a las leyes inflexibles del intercambio mercantil³.* Veamos cómo ocurre este proceso.

Intentando decirlo con palabras sencillas, en esta época de liberalización económica, los Estados han tenido que ceder un poco —o bastante— de su soberanía para establecer zonas y mecanismos que les permitan el libre intercambio comercial. Como en el caso de la Unión Europea, de Mercosur, o de México, Estados Unidos y Canadá, estas naciones han cedido parte de su soberanía política en aras de una supra-autoridad económica o política.

Desafortunadamente, **la voz cantante en este fenómeno no la han llevado los gobiernos sino las grandes empresas, cuyos capitales y actividades llegan a generar**

productos internos brutos más altos que los de muchos países del orbe. Entonces, en efecto, esa soberanía popular conquistada en los siglos XVIII y XIX, vuelta soberanía estatal en el s. XX, se vuelve nuevamente una soberanía de *algunos*, de *pocos*, en este s. XXI. Es así como se produce un déficit en la soberanía de los pueblos, quienes al haber visto sacrificada su soberanía política en la supuesta consecución de un beneficio económico y material, que por supuesto nunca sucedió, se encuentran ante el fracaso del modelo neoliberal, que si bien tiene aristas y aspectos rescatables, ha traído más efectos perniciosos de los que se hubiera deseado.

Volviendo a la idea referida de Carl Schmitt, tenemos que el gobierno local, en este caso **el ayuntamiento, como empresa al fin y al cabo aunque con una vocación netamente social y una rotunda naturaleza política, debe tener autosuficiencia y producir dividendos para fomentar su actividad.** El fin de esos dividendos no es la ganancia mercantil por sí sola, sino la continuidad y fomento de su actividad en beneficio del usuario final, que no es otro que el ciudadano al que gobierna y, por su esencia, al mismo tiempo representa.

En un ejercicio de retórica, y esperando no limitar, denostar o mal interpretar a tan notable autor, personalmente podría llamarse a esta idea *la teoría mercantilista del ejercicio público*; no obstante, en el marco de esta teoría se encuentra un recoveco, un aspecto sinuoso... Si, como dice Maquiavelo, la inestabilidad, a la que nos permitiríamos agregar la insuficiencia de los Estados, deviene del sometimiento de su soberanía a la de otro mandatario o Estado más poderoso. En el caso de los gobiernos locales actuales, esta afirmación se hace rotunda e innegable. Véase por qué.

Del déficit global al déficit local de soberanía

Hay autores que afirman que la crisis de los Estados contemporáneos deviene de su prota-

² Bobbio, N. (2007). La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, México, Fondo de Cultura Económica, p. 67.

³ Serrano Gómez, E. (1998). Consenso y conflicto. Schmitt, Arendt y la definición de lo político, México, Centro de Estudios de Política Comparada, p. 21.

gonismo. El Doctor Ricardo Uvalle Berrones, profesor e investigador de la Universidad Autónoma de México es uno de ellos, y sobre el *estatismo protagónico* dicta que, si bien es subjetivo, tiene como finalidad el bienestar social, por lo que se sumerge en la idea del Estado intervencionista. Este tipo de Estado, señala Uvalle, tuvo gran auge entre gobiernos, grupos de poder y partidos políticos en el s. XX, relacionando éstos las nociones de economía y política, aunque tuvo efectividad en algún momento histórico de la vida de la humanidad. Por supuesto, tuvo sus excesos y sus fallos, como la burocracia, la dominación de grupos, etc.

Tras ello –y puede que por todo ello– el Estado contemporáneo cae en una especie de crisis, lo que le obliga a replantearse a sí mismo sus

procesos y sistemas, sus costumbre incluso, y eso le hace tomar conciencia a sus conductores de los errores y defectos mencionados algunas líneas antes así como de muchos otros excesos, como el hecho de que, dado su intervencionismo, reducía drásticamente las oportunidades al sector privado, reduciendo al mismo tiempo su propia capacidad de maniobra gubernamental.

Esta circunstancia es la que ha generado, precisamente, su estado de crisis, pues además, de desempeñar un papel excesivamente protagonista, ahora el Estado se ha replegado de una manera que no debió haberse dado jamás ante el resurgimiento de ese sector privado al que tuvo sometido durante decenios. Pero ya en un caso, ya en otro, *la vida estatal es regida por condiciones objetivas de poder donde*

⁴ Uvalle Berrones, R. (1994). Los nuevos derroteros de la vida estatal. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado de México, p. 12.



SEGURO DE RESPONSABILIDAD CIVIL MAPFRE

ASEGURAMOS TU TRANQUILIDAD

La Asociación Profesional de Expertos Contables y Tributarios de España [AECE] ha llegado a un acuerdo con MAPFRE para asegurar la Responsabilidad Civil de sus asociados, derivada del desarrollo de su actividad profesional.

La póliza exclusiva para asociados de la AECE ha sido especialmente diseñada pensando en las necesidades específicas de este colectivo en el ámbito de su actividad de asesoramiento y gestión contable, tributaria, fiscal y laboral.

Las amplias coberturas de este seguro incluyen también gastos de defensa y fianzas civiles, responsabilidad civil por accidentes de trabajo, cobertura de inhabilitación profesional y por actos de infidelidad de empleados.

Si necesita mayor información sobre este seguro, puede consultarlo con más detalle en la página web de la Asociación www.aece.es o dirigirse al mediador de la póliza:

INTERSEGURO, CORREDURÍA EUROPEA DE SEGUROS, S.A. C/ HENAO, 7-7º A. 48009 Bilbao
Tfno.: 944 243 792. Fax: 944 243 794. interseguro@infonegocio.com

La preocupación del Estado ha de ser amoldarse a las exigencias del entorno global pero sin permitir más descuidos en el ámbito local

*se conjugan intereses, organizaciones, individuos y grupos*⁴. Antes, esos intereses, apenas recuperados por los ciudadanos a principios del siglo XX, fueron cooptados por las elites políticas, y desde finales de dicha centuria, por las elites económicas.

El régimen económico dominante ha dejado ya ver sus perniciosos efectos, siendo uno de los más grandes el empobrecimiento de vastos sectores de población, hoy sumidos en la extrema pobreza y en una miseria cada vez más creciente, en contraste con el enriquecimiento de una pequeña cúpula en todo el mundo.

A su vez, la autonomía y capacidad de actuación de los municipios es menor por cuanto es más pequeña aún su capacidad de recaudación, pero también de generación de recursos propios. **El déficit de soberanía política a nivel macro se refleja en un déficit de soberanía económica –y por ende, en un déficit de autonomía política– a nivel micro.**

La preocupación del Estado ha de ser amoldarse a las exigencias del entorno global pero sin permitir más descuidos en el ámbito local. Un Estado que no es autónomo políticamente no es soberano, pero un gobierno que no tiene autosuficiencia económica tampoco lo es, y quizá menos. **La insuficiencia en la captación y en la generación de recursos financieros así como de otros importantes agentes económicos** –la inversión, el empleo, la autosuficiencia alimentaria– **es un asunto clave para los Estados contemporáneos.**

Si a ello le agregamos la crisis de seguridad que se vive a nivel mundial en este momento, no sólo vemos como inviable la figura de la soberanía. Peor aún, se ve como inviable la figura del Estado como tal, y debido a que la crisis política, de seguridad, y ahora también económica, es global, nos encontramos ante la inviabilidad no sólo del Estado, sino de la civilización humana misma. ¿Cuáles son los retos por venir para dar marcha atrás, cuando menos, a la crisis de la soberanía local?

Fortalecimiento financiero y emancipación de los Estados

Retomando el ejemplo de la inseguridad pública, no se puede procurar tal seguridad cuando los ingresos de los elementos que trabajan en ella les dan pretexto para caer en juegos de corrupción, y menos aún, si las leyes que deberían contenerlos son escuálidas, inconsistentes y ambiguas. ¿Qué pasa, entonces, con otros aspectos como las obras y servicios urbanos, la recolección de basuras, el alumbrado público, el abastecimiento de agua y el alcantarillado, la pavimentación de calles, etc.? En incontables ocasiones el descuido de estas y otras importantes áreas tiene que ver con la corta visión de los gobernantes, sus funcionarios y sus asesores, pero también suele deberse a la insuficiencia de recursos, y aquí se habla de recursos propios.

Por tanto, los gobiernos municipales quedan al garete y a la voluntad, arbitrio y veleidad de los legisladores estatales, de los gobernadores, de los funcionarios nacionales, autonómicos y provinciales, y aun de líderes y dirigentes partidistas –porque muchas veces hay redes de complicidades entre unos y otros– o se favorece el clientelismo, de modo que los ayuntamientos quedan sujetos a toda clase de vicios y malas prácticas públicas. **Un municipio débil en lo financiero es un municipio débil en lo político.**

El fortalecimiento de las finanzas municipales debe conllevar, forzosamente, una revisión de los mecanismos que permiten a los ayuntamientos captar sus ingresos.

Necesariamente, también, debe implicar la realización de reformas y ajustes a los esquemas legislativos y administrativos que regulan la función recaudadora y los conceptos por y bajo los cuales se lleva a cabo dicha recaudación. Por supuesto, el logro de la autosuficiencia financiera de los ayuntamientos no debe eximir a los demás niveles administrativos –Estado central y autonomías– de hacer las aportaciones económicas correspondientes, pero les dejará a los gobiernos locales el

margen necesario para mantener su soberanía política, o digámoslo en los términos adecuados, su autonomía política respecto de aquellos, evitando el *manejo clientelar* y discrecional de los recursos con fines de beneficio para aquellos que, con esa base, pretendan ostentar toda suerte de cargos públicos.

Así como la política es un servicio, también es un espacio desde el cual se construye una carrera, pero dicha carrera debe estar fundada en la legitimidad que sólo proporciona el trabajo objetivo, cabal y bien hecho. Igualmente, la política debe ser el instrumento que permita devolver a los estados (micro y macro) esa soberanía que le fue arrebatada por esta época de globalización. El diagnóstico está hecho. Ahora, ¿quién le pone el cascabel al gato? **Es tiempo de empezar a trabajar en las reformas legislativas y administrativas que lleven a los municipios a no ser solamente meros gestores de servicios con base en los dineros que les son concedidos, sino en verdaderos servidores** que tengan como piedra angular la visión de Estado de sus mandatarios y funcionarios, la solvencia financiera que les permita obtener las leyes, la capacidad técnica y la voluntad de trabajo que distinga a su personal, y la participación y nivel de compromiso que sean capaces de tener sus ciudadanos –y que, dicho sea de paso, debe ser mucha, si es que quieren tener los gobiernos que creen merecer–.

Conclusiones

El breve espacio dispuesto para la realización de este artículo refleja, sin embargo, un poco la preocupación y también la ocupación que nos surgen como especialistas de las ciencias económico-administrativas y de las ciencias del Estado por aportar nuestro grano de arena en favor del fortalecimiento municipal para beneficio del público ciudadano.

En estos tiempos, la democracia se encuentra en crisis, pues si como dijo

Joseph Schumpeter *democracia significa que el pueblo tiene la oportunidad de aceptar o rechazar a las personas que pueden gobernarle*⁵, hoy los pueblos no pueden rechazar a quienes le imponen un modelo económico y por ende no pueden rechazar al modelo en cuestión, de modo que tristemente se podría afirmar que no hay democracia.

Si no hay democracia, entonces no hay soberanía popular, pues ésta se perdió en el estatismo protagonizado del s. XX y, como a su vez, esta fue desplazada por el modelo económico, **tenemos un déficit de soberanía política de los Estados**; sin embargo, al nivel local se hace más patente el déficit de soberanía política, pues además se vuelve un déficit de soberanía económica. Una localidad o comunidad que no tiene capacidad de autosuficiencia no es una colectividad autónoma por cuanto no es plenamente soberana. **La soberanía se alcanza cuando un individuo o una colectividad son capaces de salir adelante por sus propios medios**. Pero no nos preocupemos más por los síntomas, sino por la enfermedad.

Desde el ámbito local, ¿cómo puede aliviarse, corregirse, subsanarse, esta crisis de la soberanía que, en todos los ámbitos –seguridad, economía, derechos humanos– está afectando a los países y, más aún, a la raza humana como civilización? Para eso estamos en este análisis, para encontrar las respuestas y tratar de aplicar el remedio como los doctores de las ciencias del Estado que deseamos o pretendemos llegar a ser. Esperemos, solamente, que los enfermos, en este caso los pueblos y sobre todo sus gobiernos locales, se apliquen las medicinas que permitan curar estas limitaciones que como cuerpos sociales enfrentan. Esta será la cura que les permitirá trascender y evolucionar de meras autoridades comunitarias a verdaderos Estados, en cuanto microestados, dentro del Estado mismo. Antes de eso, el sueño de la soberanía y el anhelo de autonomía serán únicamente eso: deseos y anhelos postergados y muy difíciles de lograr.

La política es un servicio pero también es un espacio desde el que se construye una carrera que debe estar fundada en la legitimidad que sólo proporciona el trabajo objetivo, cabal y bien hecho

⁵ Held, D. (1996). Modelos de democracia. Madrid, Alianza Editorial, p. 202.