

# GOBERNANZA GLOBAL Y DEMOCRACIA: UNA PERSPECTIVA CRÍTICA HISPANOAMERICANA

POR

JUAN FERNANDO SEGOVIA (\*)

1. El título de mi comunicación a estas Jornadas madrileñas de la red de investigación *Réseau d'Etudes sur la Globalisation et la Gouvernance Internationale et les Mutations de l'Etat et des Nations* (REGIMEN), contiene y expresa el propósito de ella: analizar críticamente, desde una perspectiva hispanoamericana, la teoría de la gobernanza global democrática. A tal fin propongo un camino de comprensión del problema que, partiendo de la crítica del concepto mismo de gobernanza, desandaré luego las condiciones y el contexto de su emergencia y aplicación, para detenerse en la situación de las repúblicas hispanoamericanas, y concluir con una tesis o propuesta sobre cómo concepto superar los problemas teórico-prácticos de la gobernanza global democrática.

## I.- Qué se entiende por gobemanza

2. La primera cuestión que quisiera destacar está ligada al concepto mismo de gobernanza. En efecto, el que se nos ha propuesto en la invitación, tomado de Joan Corkery (1), sugiere explíci-

---

(\*) Publicamos, con mucho gusto, un texto de nuestro ilustre colaborador el profesor Juan Fernando Segovia, de la Universidad de Mendoza y del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, dirigido al seminario organizado por la red de investigación *Réseau d'Etudes sur la Globalisation et la Gouvernance Internationale et les Mutations de l'Etat et des Nations* (REGIMEN) y celebrado en Madrid, en la Universidad Antonio de Nebrija, conocido de nuestros lectores (N. de la R.).

(1) Joan Corkery (sous la dir.), *Gouvernance: concepts et applications*, Institut International des Sciences Administratives, 1999, págs. 9-10.

tamente que por gobernanza ha de entenderse un modo en el ejercicio del poder relativo a “la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, especialmente con miras al desarrollo”. De acuerdo a Corkery, el término generalmente se aplica “a la situación global de un país”, de modo que permita la comparación con parámetros tales como “el grado de transparencia y responsabilidad en la política de gestión [o administración]”. Tres son los aspectos destacados de la gobernanza: el tipo de régimen político; el proceso de ejercicio del poder en la gestión de la economía y los recursos sociales, especialmente en atención al desarrollo; y la capacidad de los gobiernos para formular políticas e implementarlas con eficacia.

3. Me parece que el primer inconveniente de la gobernanza está en la equívocidad del término y del concepto (2). Me explico.

Según Maynzt, el concepto de gobernanza siempre estuvo presente en relación al Estado moderno, pero será recién tras la II.<sup>a</sup> Guerra Mundial cuando se le aplique específicamente para designar la dirección que los Estados democrático-sociales asumen en la regulación de la vida socio-económica (3); esto es, para referirse al gobierno estatal no desde el ángulo institucional sino desde la dinámica de los procesos. Ahora bien, si se analiza la literatura especializada, en nuestros días gobernanza aparece primariamente ya como una forma de administración o dirección, ya como unas reglas de gobierno corporativo o institucional; su campo de aplicación es genérico y tardíamente se refiere a la política democrática, pero no sin inconvenientes, como se verá. Ya en sede política, es común, además, que se confunda gobernanza con

---

(2) Esto sin detenerme en el barbarismo que importa traducir *governance* por gobernanza, cuando lo correcto sería «gobernación». En efecto, si en inglés *governance* significa literalmente la acción, la función y/o el poder del gobierno (*Webster's New World Dictionary*, New York, 1995, pág. 256), la versión castellana que mejor le traduce es gobernación y no gobernanza. Coincido, pues, con Miguel Ayuso, *¿Ocaso o eclipse del Estado? Las transformaciones del derecho público en la era de la globalización*, Madrid-Barcelona, 2005, pág. 52.

(3) Renate Maynzt, “Nuevos desafíos de la *Governance*”, en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, 2005, págs. 83-98. La versión original de 1998 es del Jean Monet Chair Paper RSC N.º 98/50, en [www.iue.it/RSC/Maynzt.htm](http://www.iue.it/RSC/Maynzt.htm)

governabilidad (4) e incluso con buen gobierno. En este primer sentido, gobernanza refiere de manera general o corriente la sana administración conforme reglas técnicas institucionales.

En segundo lugar, la misma literatura nos indica una diversidad o especialización del concepto, como indicando qué clase de procesos son abarcados por esas reglas de administración. Se aplica a la gobernanza de las finanzas, de la economía corporativa o empresarial, de las instituciones educativas, a la gobernanza internacional, y, finalmente, a la gobernanza política. En este último caso, el término gobernanza se relaciona con áreas particulares de la política territorial (gobierno local y gobernanza global) o de la política de recursos o servicios (gobernanza del medioambiente, gobernanza sanitaria o médica, gobernanza de la educación, gobernanza de la seguridad, etc.), para llegar a la gobernanza democrática del Estado. En este segundo sentido, gobernanza hace referencia concreta a un mundo (un universo) fragmentado en diversas áreas o sectores o procesos, con sus propios problemas, pero que pueden someterse a ciertas reglas codificadas; o bien a unas reglas únicas, comunes, que son de aplicación a esas áreas diferentes.

Finalmente, la gobernanza se refiere a un estilo o modalidad de administración, pública o privada, que incluye fórmulas o reglas como la colegialidad, la participación, la deliberación, la transparencia, etc.; es decir, la gobernanza se mimetiza con ciertas técnicas de administración de recursos, como *management o managing* en una palabra: organización. Con este alcance y en este ámbito, se habla de gobernanza como liderazgo e incluso de gobernanza como trama institucional. En este tercer sentido, la gobernanza es un concepto que específicamente proviene de las ciencias administrativas y económicas (5) y se refiere a la admi-

---

(4) Aunque no se trata de alternativas excluyentes, pues a la denunciada ingobernabilidad democrática (famosa desde el informe de la Comisión Trilateral; cf. Michel J. Crozier, Samuel P. Huntington, Joji Watanuki, *The crisis of democracy*, New York, 1975) la gobernanza proporcionaría patrones de gobernabilidad. Cf. la obra colectiva, *Gobernanza y gobernabilidad democráticas en México*, UNESCO, París, 2002 (serie: Documentos de Debate, N.º 60); y Francisco Sagasti y otros, *Democracia y buen gobierno. Hacia la gobernabilidad democrática en Perú*, 3.ª ed., Lima, 1999.

(5) Cf. Oliver E. Williamson, "The Institutions of Governance", *The American Economic Review*, Vol. 88, N.º 2 (May, 1998), págs. 75-79.

nistración de recursos y servicios en vista de un rendimiento material, de la eficacia o eficiencia o, más ampliamente, en vista del desarrollo.

4. De lo dicho hasta aquí colijo dos conclusiones. La primera viene de la filosofía política: la gobernanza encierra un planteo de naturaleza técnica (en cierto modo, una extensión de la tecnocracia), que privilegia la gestión (la administración organizada) al gobierno (la dirección de una comunidad política a un fin de bien común). El concepto de gobernanza responde a una mentalidad técnica, a lo sumo deontológica, es decir, no plantea ningún problema ético político –como el de los fines de la comunidad política– más allá del que los propios actores quieren reconocer, aceptar y codificar por un procedimiento consensuado. La gobernanza no deja de ser una glosa política de un concepto de gobierno administrativo, empresarial, económico, que se vuelve a la política estatal cuando está desquiciada, cuando se han perdido las antiguas certezas, tratando de encontrar pautas concretas de gobierno del conflicto.

La segunda conclusión es también de filosofía política, pero tiene como horizonte las sociedades hodiernas: la gobernanza está restringida a los sistemas políticos democráticos, descartando de plano una gobernanza no democrática. Como ha dicho Corkery, gobernanza define, en primer término, un tipo de régimen político, que no puede ser sino el democrático. Con lo que pareciera estrecharse el panorama histórico de vigencia y aplicación, pues la gobernanza no puede darse sino en las democracias.

Asociando ambas conclusiones se podría afirmar que la gobernanza es el gobierno democrático en manos de los consultores, de los expertos, de los técnicos (6); lo que resulta paradójico, porque si la democracia significa que el pueblo gobierna de alguna manera, aunque más no sea eligiendo, no hay nada más antidemocrático que un experto que impone su saber por competencia profesional.

---

(6) Cf. la nota de Mark P. Petracca, "Political Consultants and Democratic Governance", *PS: Political Science and Politics* Vol. 22, No. 1 (Mar., 1989), págs. 11-14.

## II.- La emergencia del concepto político de gobernanza democrática y su situación presente.

5. Si hemos de creer la tesis de Maynzt, la gobernanza es tan vieja como los Estados sociales; aparece con ellos como la dirección política de los procesos económicos y sociales que aquéllos asumieron como tarea propia. Ahora bien, en su origen la gobernanza se refiere a un ámbito no estatal que el Estado toma en sus manos para regirlo con reglas que él impone. Se trata, en todo caso, de ámbitos o sectores importantes, pero que no comprometen todo el Estado; al contrario, según la lógica de la regulación estatal, la economía y la seguridad social (en sentido amplio) pueden incorporarse a la administración del Estado sin que éste necesariamente deba cambiar su estructura institucional. Lo extraño es que el concepto de gobernanza recién se haya impuesto en la teoría política en los últimos veinte años y que haya desbordado el terreno concreto al que estaba confinado para aplicarse, prácticamente, a todos los ámbitos de la vida en los que el Estado nacional o la comunidad global tienen o deberían tener –según se pretende– alguna injerencia. Este cambio, de lo acotado a lo extenso, responde a ciertas causas que trataré de explicar a continuación.

6. Por lo pronto, como se trata de la gobernanza democrática, el factor primario es la universalización de la democracia, esto es, la percepción de que la democracia se ha impuesto universalmente como el único sistema de gobierno posible a los Estados constitucionales, incluso a una hipotética sociedad global.

Luego de la II.<sup>a</sup> Guerra Mundial y con cierto retroceso en los años setenta, desde fines del pasado siglo hay un proceso de democratización de los Estados, al menos nominal o formalmente, que se impone con evidencia. Una tercera ola de democracia –afirmó Huntington (7)– ha llegado; este parece un hecho irrefutable, incluso irreversible. Sin embargo, la impresión no me pare-

---

(7) Samuel Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, 1994.

ce correcta. El cambiante mapa de la democracia describe un andar mucho más azaroso. En 1969 Robert Dahl anotaba que había 31 países que gozaban de democracia plena y otros 35 que se le aproximaban (8). En la década de 1980, también Dahl indicaba la existencia de 51 naciones democráticas y 13 más con algunas limitaciones o inconvenientes (9). En 1999 un reporte geográfico pudo constatar que no existía ninguna ley universal que rigiera el crecimiento mundial de la democracia, pues sin contar las naciones asiáticas, sólo 68 países gozaban de regímenes con valores democráticos y 5 de ellos eran ciertamente dudosos (10).

Tras la caída del muro de Berlín y el cambio político en los países del socialismo real, la democracia apenas sí ha ganado nuevos adeptos: no sin liberalidad se puede afirmar que habían 66 países democráticos a fines de 1960; que habían 64 a mediados de 1980; y que no eran más de 70 en el umbral del siglo actual. Sin embargo, más allá de los guarismos, el mundo presenta hoy un paisaje democrático: la democracia tiende a ser global porque vivimos un momento democrático (11). No intento combatir este optimismo. Mi intención es otra: quiero señalar que la universalización de la democracia no ha significado una mejora en el rendimiento institucional democrático; antes bien, ha generalizado su déficit.

Recordaré solamente que un demócrata indiscutido como Norberto Bobbio, en su conferencia de noviembre de 1983 en el Palacio de las Cortes de Madrid (12), examinó el ideal democrático a la luz de la cruda realidad y extrajo una nómina de sus deudas que aún perduran: el pluralismo que hace imposible la homogeneidad, el neocorporativismo que reintroduce la representación

---

(8) Robert Dahl, *Polyarchy. Participation a opposition*, New Haven and London, 1971, págs. 246-249.

(9) Robert Dahl, *La democracia y sus críticos*, Buenos Aires, 1991, pág. 289.

(10) Cf. John O'Loughlin; Michael D. Ward; Corey L. Lofdahl; Jordin S. Cohen; David S. Brown; David Reilly; Kristian S. Gleditsch; Michael Shin, "The Diffusion of Democracy, 1946-1994", *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 88, N.º 4 (Dec., 1998), págs. 545-574.

(11) Marc F. Plattner, "El momento democrático", en Larry Diamond y Marc F. Plattner (comp.), *El resurgimiento de la democracia global*, México, 1996, págs. 25-36.

(12) Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, 1986, cap. I, págs. 13-31.

de intereses sectoriales, la persistencia de las oligarquías que desvirtúan el sistema representativo, el reducido espacio de la participación ciudadana, la existencia de un gobierno invisible al amparo de la burocracia estatal, la apatía ciudadana que bloquea una cultura participante, la creciente complejidad que produce un traspaso de poder a favor de los técnicos, el sobreviniente aumento del aparato estatal que cercena la libertad cívica, y, consiguientemente, el exceso de demandas que produce una sobrecarga en el Estado y amenaza constantemente con la ingobernabilidad democrática.

El análisis de hace un cuarto de siglo sigue siendo actual. Precisamente la insistencia en la gobernanza democrática y sus reglas de participación, descentralización, transparencia, desburocratización, eficiencia, especificidad, etc., reconoce la vigencia de los mismos problemas apuntados por Bobbio.

7. Ahora bien, el panorama de la complejidad contemporánea no puede olvidar que hace ya tres décadas viene anunciándose el desborde del Estado hasta su mentada crisis (13). Su ausencia es lamentada porque aumenta la conflictividad social. Escribía no hace mucho Bauman: “Con la desaparición de la Oficina Suprema, que ya no se ocupa de proteger la frontera entre lo correcto y lo incorrecto, el mundo se convierte en una colección infinita de posibilidades: un container lleno hasta el borde de infinitas posibilidades que aún deben buscarse o que ya se han perdido” (14).

Es decir: el Estado era la agencia que, al establecer el código ético de toda la sociedad, le indicaba a los ciudadanos lo que podían hacer y lo que no podían. Como oportunamente lo señalara Dalmacio Negro, el Estado, en su fase total, absorbió los valores comunitarios y se convirtió en supremo legislador y máxima auto-

---

(13) Cf. Miguel Ayuso, *¿Después del Leviathan? Sobre el Estado y su signo*, Madrid, 1996, especialmente la Parte II, págs. 69 y sigs.; y del mismo, *¿Ocaso o eclipse del Estado? Las transformaciones del derecho público en la era de la globalización?*, cit., passim; y Horacio M. Sánchez de Loria Parodi, “La crisis del Estado-Nación”, en la obra colectiva, *Calidad institucional o decadencia republicana*, Buenos Aires, 2007, págs. 123-157.

(14) Zygmunt Bauman, *Modernidad líquida*, Buenos Aires, 2002, pág. 67.

ridad ética (15). Pero al entrar en crisis el Estado, su capacidad de imposición de patrones de conducta y de reglarlas decae si no desaparece. Se hace necesario entonces un gobierno de los fragmentos, que no están ya sometidos a los criterios estatales o que han desbordado la lógica de la regulación estatal. La gobernanza, en este sentido, proporciona reglas de manejo para áreas o parcelas que antes eran de dominio del Estado, y que ahora debieran ser cogobernadas o cogestionadas entre la sociedad civil y el Estado o sólo por la sociedad civil.

Esta cogestión se sostendría en algunas características propias de las teorías de la gobernanza, a saber: (a) la pérdida del poder monopólico de los expertos, que es correlativa de (b) la apertura de la estructura de la toma de decisiones a todos los implicados en ella, y de (c) la informalización de la jurisdicción, pues los acuerdos han de ser abiertos para tener relevancia social; lo que implica (d) la creación de un público parcial al que interesa la decisión, a través de un diálogo público entre diversos actores; y (e) el paso de un mecanismo concentrado de decisión a un proceso que podría llamarse de autolegislación y autoobligación (16).

Pero del mismo modo que no podemos aceptar a pie juntillas la felicidad que promete la ola democratizadora, tampoco podemos reconocer que este análisis sea ciertamente correcto. Por lo pronto, el Estado sigue vivo y vigente, aunque su capacidad de organizar y reglar esté debilitada; conserva el monopolio del derecho y cierto poder en áreas aún decisivas, sin que se le haya encontrado sustituto. Además, un análisis más sutil debería centrarse en aquellas oligarquías y en el poder invisible denunciados por Bobbio. Podríamos entonces preguntarnos si es el Estado el que se está evaporando o si son esas oligarquías las que han abandonado el Estado para valerse, ahora, de otros instrumentos para acrecentar sus intereses y conservar su poder.

Muy sugerente es, en este sentido, la tesis de Bauman, que aquí puedo exponer sólo parcialmente: estos cambios que aparecen fenomenológicamente como el desprendimiento del Estado

---

(15) Dalmacio Negro Pavón, *La tradición liberal y el Estado*, Madrid, 1995, págs. 229 y sigs.

(16) Ulrich Beck, *La invención de lo político*, Buenos Aires, 1998, págs. 164-165.



de áreas antes sometidas a su dominio, en realidad responden a una causa más profunda. La desregulación significa que «los poderosos» (la clase dirigente, los burócratas del Estado, las elites de las grandes empresas, económicas o culturales, etc.) no quieren ser regulados porque ya no tienen interés en regular a los otros. Quien libertad de elección porque ya no quieren tener compromisos, se desvinculan, no les interesa imponer la obediencia a la sociedad. Este es el motivo principal de la precariedad y la incertidumbre hodiernas. “Quienes ostentan el poder no tienen nada que temer, por lo que sienten escasa necesidad de las costosas e inmanejables «fábricas de obediencia» de estilo panóptico” (17).

Por cierto que podría matizarse de país en país, pero no cabe duda que haya bastante de verdad en esta *traición de las oligarquías*, que deja librados a los demás a su propia suerte. Es que a fuerza de pensar el Estado como una máquina autopoiética, nos olvidamos de los conductores. Tendríamos que preguntarnos si las fallas de esa máquina autónoma no son sino el producto de la voluntad de abandono de quienes la conducen. Siendo así, luego, la gobernanza no podría poner orden ni encarar soluciones sin contar con el desgano de las elites, pues a la apatía ciudadana se suma ahora la de las elites.

8. Un paso más adelante topamos con la globalización como marco general de una crisis económica, política y cultural, que pareciera favorecer la gobernanza a escala mundial. El concepto de una gobernanza global nace como un esfuerzo de expandir el proceso de mundialización al ámbito jurídico-político de modo de responder al fenómeno del desvanecimiento del Estado, cada vez más necesario para controlar el ingobernable proceso de la globalización del capitalismo.

Empero, no deja de ser contradictorio que el ensanchamiento global de las relaciones económicas y comunicativas se produzca al mismo tiempo que hay un marcado descenso o achicamiento de los espacios políticos, en desmedro lógicamente de la democracia (18);

(17) Zygmunt Bauman, *Comunidad*, Buenos Aires, 2005, pág. 52.

(18) Pedro de Vega García, “Mundialización y derecho constitucional: la crisis de la democracia en el constitucionalismo actual”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, N.º 100 (abril-junio 1998), págs. 13-56.

esto es, que el mercado comience a suplantar a la política. Por cierto que el análisis no es compartido; al contrario, esforzados globalizadores como Habermas ven la ocasión de un gobierno democrático cosmopolita, aunque sea sólo un ideal regulativo, una teoría normativa o un agujijón utópico (19). Pero a esta altura de la vida, estamos obligados a no confundir los sueños con las realidades: la globalidad política y jurídica no sólo está rezagada en relación a la económico-financiera, sino que está espacialmente reducida al escenario europeo y aun aquí con más incertidumbres que certezas. Salvo que se piense un «constitucionalismo global» restringido a la garantía y tutela de los derechos fundamentales –en cierta medida, en vías de desarrollo– como lo imagina Ferrajoli (20), es difícil observar en el horizonte un progreso de la globalidad jurídico-política democrática. Por cierto que esta sería una democracia disminuida en su contenido, pues sólo se trataría de la realización de la autonomía privada mediante las libertades negativas, antes que de la autonomía colectiva propia de la soberanía popular.

Tengo que subrayar, sin embargo, las contradicciones implícitas en los planteos de una gobernanza global, poniendo el acento en la globalidad pretendida. Pues si la gobernanza tiene como correlato un cuestionamiento del papel del Estado que le reconocía la caduca ciencia política, supone dos alternativas que pueden implicarse mutuamente: por un lado, una caída de la provisión directa de servicios por parte del Estado; y por el otro, una aper-

---

(19) Por ejemplo: Jürgen Habermas, “La constelación posnacional y el futuro de la democracia”, en *La constelación posnacional*, Barcelona, 2000, págs. 81-146; del mismo, “El Estado nacional europeo. Sobre el pasado y el futuro de la soberanía y de la ciudadanía”, en *La inclusión del otro*, Barcelona, 1999, págs. 81-105. David Held, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, 1997, coincide con Habermas en la necesidad de un espacio público deliberativo de ciudadanía global –aunque el orden de prioridades no parece ser el mismo–, y destaca que la democracia cosmopolita requiere de una estructura transnacional común, que garantice la autonomía pública y privada, extendiéndose a un orden económico global controlado democráticamente.

(20) Luigi Ferrajoli, “Más allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, *Isonomía*, México, N.º 9 (octubre 1998), págs. 173-184. Cf. Matthias Kumm, “Who is Afraid of the Total Constitution? Constitutional Rights as Principles and the Constitutionalization of Private Law”, *German Law Journal*, Vol. 7, N.º 4 (2006), págs. 341-369.

tura de los procesos de toma de decisiones a múltiples actores. Esto es, tanto un escenario cada vez más global cuanto un espacio más reducido y local. La descentralización vía gobernanza supondría también una descentración, una pérdida de un centro directivo (21), lo que no se compadece con la exigencia de una instancia global de gobierno. En este sentido, la demanda de una gobernanza global corre el riesgo de poner el acento en lo global antes que la *governance*, interpretando que, ya que se han globalizado las economías, las finanzas, las comunicaciones y las culturas, hay que avanzar a la globalización de lo político. Esta es, al menos, la interpretación de Habermas para quien la necesidad de control que antes ejercía el Estado social debe ascender ahora a una agencia transnacional, global y democrática, que tome las riendas de los procesos que amenazan con destruir los logros de aquél (22).

9. No es extraño que la gobernanza se nutra de la crisis cultural de los valores liberal-socialistas; y, al mismo tiempo, retome la mentalidad moderna que endiosa la autonomía personal y colectiva. En efecto, lo que pareciera muerto es el poder racional organizador de la vida social, aunque lo que subsiste es el afán de libertad. “Durante la mayor parte de su historia —escribe Bauman—, la modernidad fue una época de «ingeniería social» en la que no se podía confiar en la emergencia y reproducción espontánea del orden; una vez desaparecidas para siempre las instituciones autorregeneradoras de la sociedad moderna, el único orden concebible era el que se diseñaba utilizando el poder de la razón y se mantenía mediante el control y la gestión ciudadanas” (23).

Si la ingeniería social está agotada, ya no podemos mantener ingenuamente la confianza liberal-socialista en un orden autorregulado, en un orden autónomo (según el modelo del mercado o del Estado); este ideal moderno ha ido perdiendo vigencia, no tanto en la teoría como en la práctica. Por eso, una sociedad que

(21) Jean-Marie Guéhenno, *El fin de la democracia*, Paidós, Barcelona, 1995, cap. 4 y 5.

(22) Cf. Jürgen Habermas, “¿Aprender de las catástrofes? Un diagnóstico retrospectivo del corto siglo XX”, y “La constelación nacional y el futuro de la democracia”, en *La constelación posnacional*, cit., págs. 59-79 y 81-146.

(23) Bauman, *Comunidad*, cit., pág. 47.

busca o pretende regularse a sí misma de manera no coercitiva, necesariamente ha de establecer, para no caer en el autoritarismo, mecanismos cívicos de gestión y control. Es como si dijésemos que la utopía de una sociedad autónoma pierde rango y se traslada a un nivel inferior: el de la gobernanza parcelada de sectores contratables por los ciudadanos. Lo que vuelve a chocar con la demanda de una globalidad democrática, de lo que es consciente Habermas cuando precisa que los cambios requeridos por la gobernanza global deben provenir de las entrañas de la sociedad para que las elites burocráticas puedan aceptarlos fielmente (24). Esto supone, como mínimo, una sociedad civil fuerte capaz de imponerse a estructuras mañosas. Y tiene como equivalente o contrapartida, una renuncia del Estado a ser Estado, o como lo dice Beck, “el Estado tiene que practicar la autolimitación, la autoabnegación, renunciar a monopolios y conquistar otros temporariamente” (25).

Si esta última parte de las condiciones se ha cumplido, al menos parcialmente, queda pendiente una pregunta: ¿tienen las sociedades civiles, prohijadas por el Estado de bienestar, el vigor indispensable para empujar las reformas?, ¿la renuncia del Estado a su estatalidad deja tras de sí sociedades civiles enérgicas y emprendedoras? Me permito dudar. Independientemente del equivoco concepto de sociedad civil, lo que se evoca aquí es una suerte de autoorganización de la sociedad, pues las teorías de la gobernanza se sostienen en la idea de una sociedad civil vital y activa que participa del nuevo gobierno de manera constitutiva. Tal vez puedan encontrarse sociedades civiles nacionales con esas características, pero difícilmente pueda hallarse una sociedad civil global en la que la conciencia del nuevo modelo de gobierno vaya acompañada del empuje para instalarlo (26). De donde, necesariamente, la gobernanza deberá fragmentarse y perder la dimen-

---

(24) Habermas, “La constelación posnacional y el futuro de la democracia”, cit., pág. 145.

(25) Beck, *La invención de lo político*, cit., pág. 189.

(26) Cf. Scott Turner, “Global Civil Society, Anarchy and Governance: Assessing an Emerging Paradigm”, *Journal of Peace Research*, London, Thousand Oaks and New Dehli, Vol. 35, N.º 1 (Jan., 1998), págs. 25-42.

sión global. Y en uno u otro caso no sería sino un escenario virtual.

Con lo dicho hasta aquí creo que ha quedado suficientemente perfilado el contexto de emergencia de la gobernanza y los problemas que afronta. Me concentraré de inmediato en el mundo hispanoamericano.

### III.- La gobernanza democrática global vista desde Hispanoamérica

10. En Hispanoamérica el proyecto de una gobernanza global democrática, más allá de cuestiones teóricas, presenta severos inconvenientes prácticos. Uno de ellos se refiere a la misma exigencia de «globalidad»; el otro radica en la condición de «democraticidad».

La singularidad de la América Hispana no puede pasarse por alto si se piensa incorporarla a los procesos de la gobernanza democrática global. Lo primero que debería tenerse en cuenta es que desde la óptica de la democracia y en palabras de Garzón Valdés, somos “el continente del desencanto y la frustración” (27). En el siglo XIX, cuando en estas tierras comenzó a imponerse el modelo de Estado nación demoliberal, nuestras repúblicas eran el hazme reír de los Estados Unidos de Norteamérica y de los europeos; nos llamaban despectivamente «repúblicas sudamericanas» (*South American republics*) para connotar los vicios inherentes a un injerto exótico, pues esta tierra parecía no ser fértil a las nuevas experiencias políticas. Y ya entrado el siglo XX nuestras democracias se vieron alteradas por recurrentes golpes militares o cívico-militares, simplemente retardatarios o con ínfulas de modernización (28); cuando consiguieron establecerse con alguna continuidad, se las acusó de personalistas –por su déficit representati-

---

(27) Ernesto Garzón Valdés, “Constitución y Democracia en América Latina”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2000, pág. 55.

(28) Un especialista llamó formas burocráticas de representación a estas vías de modernización no democráticas; cf. David Apter, *Estudios de la modernización*, Buenos Aires, 1970, págs. 236 y sigs.; y Guillermo O'Donnell, 1966-1973. *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, 1982.

vo y sus fuertes gobiernos ejecutivos (29)–, de populistas –pues la incorporación del pueblo al escenario político vino de la mano de liderazgos adaladores y falsificadores de la democracia (30)–, de subdesarrolladas –dada la incapacidad de amalgamar el desarrollo político con el progreso económico (31)–, etc. La generalización, en las décadas de 1970 y 1980, del despectivo «bananeras» con que se calificaban nuestras repúblicas, sugiere una degradación de los ideales normativos de la democracia.

¿Es que esta situación ha cambiado? Sin duda alguna que, tras dos siglos, ha habido transformaciones dignas de notar; por lo pronto, en algunos países pareciera haberse agotado la alternativa militar; además, toda la región está bregando por incorporarse al mundo global –económico, jurídico y político. A primera vista hay mayor estabilidad política, crecimiento económico y consiguientemente mejores oportunidades de participar en un proyecto de gobernanza democrática. Al menos así se ha juzgado la vida constitucional hispanoamericana de las últimas tres décadas (32). Sin embargo, cuando la mirada se aguza, se nota el edificio que está tras la fachada, quiero decir: se desmonta la aparente democracia y rebrotan estructuras añosas que subsisten a pesar del tiempo y siguen dando color a nuestras democracias.

Nuestras democracias parecieran del tipo «delegativo», como las califica O'Donnell (33), porque carecen de raigambre representativa; el presidencialismo fuerte sólo es controlable por los

---

(29) Así, se ha propuesto que una buena gobernanza requiere de un fortalecimiento del Congreso, Josep L. Colomer y Gabriel L. Negretto, “Gobernanza con poderes divididos en América Latina”, *Política y Gobierno*, México, Vol. X, N.º 1 (1er Semestre 2003), págs. 13-61.

(30) Denominación que continúa aplicándose en nuestros días, como lo acredita la reedición actualizada del libro de Michael L. Conniff (ed.), *Populism in Latin America*, Tuscaloosa and London, 1999.

(31) Es clásico el libro aparecido en 1961 de Celso Furtado, *Desarrollo y subdesarrollo*, 8.ª ed., Buenos Aires, 1972.

(32) Carlos Bernal Pulido, “La democracia como principio constitucional en América Latina”, *Cuestiones Constitucionales*, México, N.º 17 (julio-diciembre 2007), págs. 31-51. Este es un buen estudio de la fachada democrática, concentrado en la constitución formal, sin descender los escalones de la práctica democrática.

(33) Guillermo O'Donnell, “Delegative democracy”, en *Counterpoints: selected essays on authoritarianism and democratization*, Notre Dame: Indiana, 1999, págs. 159-173.

jueces, ahora cooptados por el Ejecutivo (34); no existe calidad institucional que avale un funcionamiento regular y transparente, responsable, de los órganos del poder y de los grupos que conforman el entorno del gobierno estatal (35); la apariencia de continuidad y estabilidad delinea un aspecto exterior que no condice con el ciclo intestino de rupturas y discontinuidades recientes –ya no de las pasadas– que los especialistas agrupan bajo el concepto de «emergencia» (36); además, la democracia restablecida en Hispanoamérica luego de 1980 ha reforzado un centralismo que vulnera instituciones históricas o tradicionales (como el federalismo o las provincias), estableciendo nuevos socios funcionales al Estado central (las regiones, por caso); etc. Todo lo cual redundando en una permanente desigualdad que retroalimenta las fracturas sociales (37), una suerte de «crisis hacia adentro», una «implosión» del sistema aparente, que raras veces se traduce en quiebras declaradas (como sería el caso de Venezuela y el de Bolivia) (38). Y todos estos son problemas de nuestras actuales democracias, que no encuentran explicación más allá de los últimos dos siglos (39).

(34) Christopher Larkins, “The Judiciary and Delegative Democracy in Argentina”, *Comparative Politics*, Vol. 30, N° 4 (Jul., 1998), págs. 423-442.

(35) Cf. Daniel H. Levine y José Enrique Molina, “La calidad de la democracia en América Latina: una visión comparada”, *América Latina Hoy*, Salamanca, N.º 45 (2007), págs. 17-46, quienes enjuician las democracias latinoamericanas según cinco parámetros: decisión electoral, participación, respuesta a la voluntad popular, responsabilidad (*accountability*) y soberanía. La conclusión es ambivalente porque se mezcla el análisis con las esperanzas (el potencial democrático dormido). Un balance reciente sobre la Argentina, en la obra colectiva, *Calidad institucional o decadencia republicana*, cit., *passim*. La colección de estudios y ensayos parece coincidir en esta imagen de la democracia como fachada.

(36) Un estudio sobre la Argentina, centrado en los últimos 25 años, da cuenta de esta especial versión de la crisis democrática; cf. Hugo Quiroga, *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, 2005.

(37) Cf. Carlos Strasser, *Democracia & desigualdad. Sobre la “democracia real” a fines del siglo XX*, Buenos Aires, 2000, especialmente págs. 67 y sigs.

(38) Calogero Pizzolo, “Populismo y rupturas constitucionales. Los casos de Venezuela, Bolivia y Ecuador”, en *Estudios Constitucionales*, Talca, Año 5, N.º 1 (2007), págs. 371-394.

(39) Lo dicho viene a cuento porque no falta el «estudioso» que, advirtiendo el contraste entre forma o promesa y realidad, apunte a «causas profundas» que se remontan al período hispano colonial y a la influencia del autoritarismo corporativista de la Iglesia Católica. Cf., por caso, Francisco Panizza, “Beyond ‘Delegative Democracy’:

Como han señalado unos especialistas, la consolidación de las democracias hispanoamericanas debe entenderse como un proceso de largo alcance en el que no tendría que haber imposición de poderes foráneos, los que sin embargo deberían colaborar para superar los problemas socio-económicos, como la pobreza extrema, amenaza siempre latente de un golpe de Estado. Habrá que aguardar también que el incipiente sistema interamericano desarrolle su capacidad para defender y promover la democracia, pues ésta descansa básicamente en las manos de los pueblos, de las sociedades civiles que puedan valerse de los instrumentos democráticos (40).

11. Pasemos a la globalidad. Una gobernanza global en y con Hispanoamérica debe enfrentar dos trabas que subsisten desde el mismo nacimiento de las repúblicas independientes en el continente. El primero es la presencia de los Estados Unidos de Norteamérica como poder divisor, quiero decir, como cuña político-económica que impide la visión de un panorama común a Hispanoamérica. Y ello por varias causas que ligeramente enumero sin pretensión de agotarlas: su origen protestante, sus ambiciones políticas hegemónicas —desde la doctrina Monroe—, y sus intereses económicos imperialistas. Tras la Segunda Gran Guerra, liquidado el Imperio Británico, fue la república yanqui el poder tutelar de las hispanoamericanas, con suerte variada según los casos. Su proyecto de dominación requirió de un cambio cultural que se operó de la mano de la invasión de las iglesias protestantes que desde fines de 1940 no ha parado de realizarse con el fin de sustituir el suelo católico por unos valores permeables al modelo burgués puritano. La debilitación de la cultura tradicional agregada al imperialismo norteamericano y al servilismo de las élites de turno (los «cipayos») facilitó la apropiación de las economías loca-

---

‘Old Politics’ and ‘New Economics’ in Latin America”, *Journal of Latin American Studies*, Vol. 32, N.º 3 (Oct., 2000), págs. 737-763. Uno debería preguntarse, a esta altura de los acontecimientos, si la repetición de la «leyenda negra» no es más que un mito historiográfico en el que se lavan las culpas de los gobiernos independientes.

(40) Heraldo Muñoz y Mary D’Leon, “The Right to Democracy in the Americas”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 40, N.º 1 (spring, 1998), págs. 1-18.



les y la subversión de las estructuras políticas, situación que perdura en nuestros días, de manera que malamente gobernamos nuestras economías y nuestra política. La situación de dependencia de poderes internacionales malogra el desarrollo de democracias en sentido participativo y social, reteniéndose solamente su aspecto formal-institucional (41).

Pe ro, además, las mismas repúblicas del sur hispanoamericano viven, desde su aparición, impregnadas de rencillas limítrofes y de expectativas de predominio subcontinental, alimentadas por historias nacionales que promueven la división, generando rencores y facilitando también la injerencia de intereses ajenos a la región que avivan la desunión. Así, todos los intentos de una organización que permita una gestión global están marcados por el fracaso. Recientemente, el proyecto del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) se ha estancado por la imposibilidad de superar trabas económicas nacionales que impiden siquiera una unificación económica mínima de la región (42). Como otras experiencias de integración regional practicadas con anterioridad, marcha hacia un previsible fracaso.

El panorama es inmensamente desigual y, si se le compara con la Unión Europea, muy lejos estamos de presentar una organización supranacional que pueda aspirar a fijar reglas de gobernanza global para la región. Al contrario, las directivas de la gobernanza no provienen de los Estados nacionales o de la comunidad de ellos sino de organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo Monetario Internacional, etc.), que no condicionan únicamente el carácter democrático del proceso sino que hacen girar las reformas propuestas hacia una forma de tecnocracia que se ha llamado «bancocracia» (43). Y

(41) Cf. Evelynne Huber; Dietrich Rueschemeyer; John D. Stephens, "The Paradoxes of contemporary democracy: Formal, Participatory, and Social Dimensions", *Comparative Politics*, Vol. 29, No. 3 (Apr., 1997), págs. 323-342. Se trata de un análisis tridimensional de la democracia, con especial énfasis en América Latina.

(42) No obstante, se siguen depositando esperanzas en una experiencia frustrada. Cf. Gerónimo de Sierra y Manuel Bernal Alvarado (comp.), *Gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el siglo XXI*, Uruguay, 2004.

(43) Claudio Finizi, "Dalla tecnocrazia alla bancocrazia: le banche al potere!", en Miguel Ayuso Torres (ed.), *De la geometría legal-estatal al redescubrimiento del derecho y la política. Estudios en honor a Francesco Gentile*, Madrid-Barcelona, 2006, págs. 263-274.

cuyos resultados, por otra parte, tanto en términos económicos como políticos, parecen ser deficientes (44).

Algo más: la influencia del modelo europeo de una gobernanza global despierta en Hispanoamérica la esperanza de imitación –constantemente frustrada en estos suelos, según se dijo–, pero el sueño cumple una función de distracción, porque aleja la atención de los defectos y taras de nuestras democracias locales. En este sentido me atrevo a decir que es funcional al actual estado de cosas, una suerte de «gatopardismo» de entre casa, utopía vanidosa que algunos remontan evocando a nuestros «Libertadores», para que nada cambie.

12. Además, a los hechos antes apuntados viene anudado a otro: en la América hispana hay todavía un cierto apego al Estado como forma de organización política; tal vez por que su novedad aún no acaba de agotarse y sus promesas quedan todavía incumplidas; tal vez por temor a un incierto futuro de reglas desconocidas que sumirá en desamparo a poblaciones ya pobres que viven sólo a expensas del asistencialismo; tal vez porque no podemos encontrar en el pasado –que nuestras revoluciones independentistas negaron de plano– las experiencias de gobierno que puedan alimentar una forma de convivencia no estatal; tal vez por todo ello y muchas otras razones que sería fatigoso enumerar.

El panorama es enmarañado y confuso; nuestros Estados son débiles, pero la mentalidad estatista es muy fuerte. De modo que la superación del Estado suele presentarse como receta ideológica que conduce a la anarquía. En buen romance: la evaporación de la agencia estatal, que en Europa es entendida como acicate de la gobernanza, en Hispanoamérica se presenta como inevitable caos; lo que allá se dice que es parte de la solución, aquí se interpreta como parte del problema. El hispanoamericano es un hombre desarraigado que le teme al desamparo, al espacio libre no organizado. Preferimos el jardín artificial del Estado en el que todos nos agolpamos, aunque sus flores estén marchitas.

---

(44) Como la izquierda progresista no deja de notar, acertadamente. Cf. Luis Enrique Concepción Montiel, “Globalización, democracia y gobernanza global: un enfoque latinoamericano”, *Política. Revista de Ciencias Sociales*, País Vasco, N.º 2 (Diciembre 2006), págs. 69-89.

Es cierto que Hispanoamérica ha recogido la crítica al Estado de partidos que, en otros lugares, impulsa la gobernanza en el sentido de un proceso de gestión de los negocios públicos de carácter ciudadano (45). Pe ro, por lo ya dicho, en nuestro caso, la reacción civil se parece más a una constante queja que rechaza el desgobierno de los profesionales de la política y a una presión sin dirección ante la incompetencia de de las elites, que a una instancia cívica de resolución de los problemas al estilo de la *governance*. A la vista de los análisis hechos en suelo europeo, en la América hispana no se añora ni apetece (al menos, hasta donde puedo saberlo) (46) el poder en manos de los técnicos, que han estado asociados a la corporación de los políticos desde el siglo anterior. Ni se advierte una abdicación de las elites que dejan vacante el poder del Estado, como sugirió Bauman; antes bien, aquéllas se han aferrado a sus cargos y prebendas a pesar del disgusto popular, como aconteció en Argentina luego de la crisis de diciembre de 2001.

#### IV.- Gobernanza y razón práctica

13. Recapitulando, me parece que hay, en el concepto de gobernanza democrática global, una contradicción interna. Pues ni la democracia tiene a estas alturas una dimensión global, ni las circunstancias que parecieran impulsar la gobernanza se cumplen necesariamente: el Estado no se ha evaporado y permanece como premisa ineludible a la hora de avanzar hacia la gobernanza; las sociedades civiles no revisten el carácter de vigor y dinamicidad requerido para cambiar la situación, pues son más bien reactivas que proactivas; la cultura liberal y socialdemócrata no colabora a la transformación, pues conserva arraigo suficiente para seguir pensando en soluciones técnicas y planificadas, en lugar de promover una ciudadanía comprometida. En Hispanoamérica, como

---

(45) Miguel Ayuso, “Las aporías de la democracia como forma de Estado”, en Ayuso Torres (ed.), *De la geometría legal-estatal al redescubrimiento del derecho y la política...*, cit., pág. 139.

(46) Podría poner como excepción solamente a Chile que lleva casi cuatro décadas de gobierno tecnocrático con independencia de las formas autoritarias o democrático-constitucionales.

se ha visto, el panorama es todavía más complejo y gravoso para el ideal de la gobernanza.

La situación es, cuando menos, ambivalente. Se dice, Mayntz en este caso, que allí donde se desarrollan redes de políticas, “el gobierno deja de ser el centro director de la sociedad” (47). Este contexto, que parecería favorable al fortalecimiento de la sociedad misma, puede también juzgarse como la rendición de la política al economicismo, pues bajo la cobertura de demandas de eficiencia, “se trataría no tanto de la volatilización del Estado como de una vanificación del gobierno, sometido a las sedicentes leyes del mercado global” (48). En todo caso, una tercera opinión posterga el balance para el futuro, pues para que la innovación que supone la *global governance* pueda ser valorada es necesario que las reformas impulsadas por las elites encuentren eco “en las orientaciones valorativas *previamente reformadas* de sus pueblos”, es decir, hasta que los pueblos desarrollen “una conciencia cosmopolita de solidaridad obligatoria” (49).

14. La gobernanza, además, no pierde su vinculación con la tecnocracia, aunque se la revista de no estatalidad. En 1959 Brecht resumía la teoría técnica de la política en el popular modo de decir inglés *trial and error*, esto es, ensayo y error, donde «ensayo» es práctica y «error» (es decir, saber) vale por teoría. “Si una teoría fracasa en ensayos prácticos, es que hay que corregirla”, añadía, porque en la teoría procedemos por medio de la corrección, “y no volvemos a obrar por segunda vez según la teoría errónea” (50). En el concepto de Brecht los fines son superfluos, carecen de interés; han sido reemplazados por la lógica de los medios acomodada a los hechos; y en la tecnocracia, “el funcionamiento del sistema de

---

(47) Renate Mayntz, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, *Revista del CLAD*, Caracas n.º 21 (octubre 2001), <http://www.clad.org.ve/rev21/mayntz.pdf>.

(48) Ayuso, “Las aporías de la democracia como forma de Estado”, cit., págs. 140-141. Del mismo, *¿Ocaso o eclipse del Estado? Las transformaciones del derecho público en la era de la globalización?*, cit., págs. 89-95.

(49) Habermas, “La constelación nacional y el futuro de la democracia”, cit., pág. 145.

(50) Arnold Brecht, *Teoría política*, Buenos Aires-Barcelona, 1963, pág. 16.

los medios es el fin supremo”, explica Spaemann (51). Esta lógica de los medios, afirma por su parte Hermann Lübbe, que es propia de la tecnocracia, se dirige al dominio del hombre sobre las cosas, a través de la planificación y la organización, es una forma de dominio basada en informaciones científicas (objetivas, correctas) que desprecia las convicciones humanas no cuantificables, no formuladas metódicamente (52).

En cierto modo, la gobernanza remeda modalidades del poder tecnocrático (53). Los fines son superfluos en tanto y cuanto son desplazados por objetivos concretos en torno a cuestiones particulares, consecuencia de mantener una dimensión de poder en la que se desplaza el ámbito de su ejercicio: todo (es decir: todos los fragmentos del todo antes estatal) puede ser sometido a las reglas de la gobernanza. La lógica de los medios se conserva impecable pues participación, transparencia, descentralización, eficiencia o eficacia, etc., son prescripciones instrumentales, referidas a formas de gobernación y no a fines que las especifican como convenientes a su prosecución (54). Además, si hay algún fin, éste no trasciende el dominio de situaciones materiales cuya complejidad ya no es abordable por grandes estructuras; de ahí la fragmentación de las políticas para el gobierno de ámbitos concretos. Es cierto que la gobernanza afirma una prescindencia de privilegios para con el poder técnico en tanto que tal, aunque presumo que, en los hechos, es esta competencia la que se impone por sobre el parecer del público no perito.

15. Lo que está fallando en la idea de una gobernanza democrática global es la concepción de lo social y en un doble sentido. En el primero, porque no se puede gobernar abstracciones sociales (como la del ciudadano cosmopolita) con ideas igualmente

(51) Robert Spaemann, *Crítica de las utopías políticas*, Pamplona, 1980, pág. 66.

(52) Hermann Lübbe, *Filosofía política y teoría de la historia*, Barcelona, 1983, págs. 31-50.

(53) Cf. Juan Vallet de Goytisolo, “Tecnocracia”, en *Más sobre temas de hoy*, Madrid, 1979, págs. 333-361.

(54) En la filosofía tradicional “*el fin es la causa de las causas*” (Santo Tomás de Aquino, *De principiis naturae*, c. 4.) y, siendo la causalidad de todas las causas, especifica los medios, es la razón de ser de los medios y su criterio de verdad práctica.

abstractas (como la de un derecho y un gobierno democráticos cosmopolitas); lo que aquí se olvida es el carácter concreto histórico de la existencia humana, que se formula en términos de pertenencia, habitación y arraigo. En el segundo, pues tampoco se puede gobernar fragmentos dispersos y públicos parciales, virtuales, sin entrelazarlos a un orden real unitivo, porque sería lo mismo que dividir las personas en secciones según los objetivos del poder. En este caso lo que se omite es que aquella existencia histórica concreta de la sociedad humana se adscribe a varias formas sociales (una pluralidad social) unidas por su finalidad de servicio a la vida humana plena.

En el primer caso, falla la inteligencia práctica política por una incorrección que la vuelve prioritariamente especulativa, en el sentido de utópica, porque lo social se describe como deducción y proyección de un sistema racionalmente construido, por lo tanto ideológico. En el segundo caso, el fallo de la inteligencia práctica política se produce por una acentuación exagerada de lo técnico, es decir tecnocracia, porque lo social se entiende como elaboración metódica de ámbitos reconducibles a la voluntad de dominio, según la lógica de los medios.

Por tanto, la primera tarea de una gobernanza a escala humana, si es que ella es posible, debe recuperar el sentido práctico de la política, esto es, ni ideología ni tecnocracia, sino prudencia iluminada por la concepción del bien humano político (55). De ahí que no pueda haber gobernanza política sin la intelección y la volición del fin político, el bien común en términos de la filosofía tradicional (56); es decir, un bien específico de la comunidad

---

(55) Aquí puedo únicamente mencionar el problema de la ausencia de un sentido práctico, en sentido clásico, de la política. Cf. Wilhelm Hennis, *Política y filosofía práctica*, Buenos Aires, 1973. La razón práctica política, sin embargo, no es la razón práctica comunicativa que se orienta al entendimiento, (como la entiende Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, 2 t., Madrid, 1999), sino que es la razón que, tras la intelección del fin, ordena la voluntad a la operación a través de la prudencia. Cf. Leopoldo Eulogio Palacios, *La prudencia política*, 4ª ed., Madrid, 1978.

(56) Tampoco me detendré en este punto crucial. Remito, entre tantos textos valiosos, a Carlos Cardona, *La metafísica del bien común*, Madrid, 1956; Heinrich A. Rommen, *El Estado en el pensamiento católico*, Madrid, 1956, cap. XIII y XVI; y Arthur Fridolin Utz, *Ética Social*, t. I, 2.ª ed., Barcelona, 1964, págs. 153-212.

política, en el que se ordenan y jerarquizan todos los bienes del hombre, un bien participable, participado, comunicable, difusivo, realizable en común, abierto a la trascendencia de la persona humana, al que se tiende prudentemente.

El restablecimiento del recto sentido de la razón práctica política, afincado en la comprensión del bien común político, reclama una reacción de la sociedad humana con el auxilio de la subsidiariedad. De lo que se trata es de “recuperar mediante el compromiso y la domesticación el universo existencial de grupos y de instituciones”, que confieren “sentido histórico, cordial, a la vida colectiva de los hombres”, como dijese Rafael Cambra (57), defendiéndola tanto del Estado racionalista planificador como del mercado anónimo irresponsable. Y no puede ser de otra manera, porque el bien común “pide la conservación de la armonía social”, de la sociedad como un ser orgánicamente constituido o creado (58); armonía que únicamente puede conservarse —y en su caso recrearse— siguiendo el principio de subsidiariedad.

16. Concluiré con una última referencia al principio de subsidiariedad en la Comunidad Europea. No desconozco que en el proceso de unificación de Europa se ha alabado el Tratado de Maastricht (1992) porque incorpora en el preámbulo y en su artículo la subsidiariedad, viéndose en ello una posibilidad de reconstrucción de lo social y del gobierno aquende el Estado y el mercado. Aunque no estoy informado de las formas concretas como se le ha instrumentado, me permito notar que tal como se le formula en el Tratado, se trata de un principio de subsidiariedad deformado por una concepción centralista. Así es: el artículo 3 b se refiere primero, implícitamente, a las competencias exclusivas de la Comunidad, que antes ha precisado, y que sólo ella debe llenar, estableciendo de este modo un «coto vedado» a los Estados, los gobiernos, las asociaciones y las redes ciudadanas; luego señala que en las materias que no son de exclusiva competencia de la Unión, ésta intervendrá cuando “los objetivos de la

(57) Rafael Cambra, *El silencio de Dios*, 3.<sup>a</sup> ed., Buenos Aires, 1981, pág. 41.

(58) Juan Valler de Goytisolo, *Algo sobre temas de hoy*, Madrid, 1972, pág. 106.

acción prevista” rebasen las posibilidades de los Estados miembros y, “por su dimensión o por los efectos de la acción en cuestión pueden ser realizados mejor a nivel comunitario”.

Tal como entiendo el artículo, este no define una forma de subsidiariedad sino un criterio de distribución de competencias entre la Comunidad y los demás agentes. En todo caso, la subsidiariedad aparece formulada en sentido inverso: no se refiere a lo que las comunidades menores pueden hacer por sí porque corresponde a sus fines, sino a lo que es de competencia de la Unión. La regla es de distribución, no de subsidiariedad; como si dijese: «lo que no hace la Comunidad, hacedlo vosotros». Lo que el gobierno comunitario deja, porque no lo ha creído de su exclusiva competencia, puede entonces tomarlo los Estados miembros y realizarlo con la participación comunitaria o cívica. Y esto no es subsidiariedad. O lo es con mucho esfuerzo y buena voluntad.

La subsidiariedad es el principio de atribución y de reconocimiento de campos de acción (libertades sociales) según fines personales y sociales que no son específicamente políticos. De acuerdo a los fines propios de la persona y de los grupos sociales —que son los primeros en ser contemplados por su carácter natural y/o histórico—, y, finalmente, de las instancias comunitarias políticas (desde las familias hasta los gobiernos), pueden precisarse los campos de acción o libertad de cada uno, sin excluir los de colaboración y, en su caso, de suplencia (59). En la Unión Europea no se habla de fines propios y diversos sino de competencias conforme a objetivos, exclusivos o no, enmarcadas en la «soberanía», incompatible con la subsidiariedad rectamente entendida (60); luego, se desvirtúa el principio de atribución y reconocimiento convertido en norma de distribución siguiendo un criterio que podría llamarse de «derrame»: todo lo que escapa de las manos de la Comunidad soberana, será distribuido entre los otros agentes tendiendo a una realización en niveles comunitarios para el cum-

---

(59) Es la formulación clásica de Pío XI en *Quadragesimo Anno*, 1931, §35. Cf., entre otros, Juan Vallet de Goytisolo, “Libertad y principio de subsidiariedad”, en *Tres ensayos*, Madrid, 1981, págs. 109-154.

(60) Comparto la crítica de Ayuso, *¿Ocaso o eclipse del Estado? Las transformaciones del derecho público en la era de la globalización?*, cit., págs. 84-89.



plimiento de objetivos. Se sigue el modelo de los Estados federales funcionalistas, con el agregado «comunitario» que alimenta falsas esperanzas de subsidiariedad.

Es cierto que en el Tratado de Maastricht se introduce una pluralidad de fuentes del derecho, rompiendo con la hegemonía del estatal; es cierto también que esa norma puede usarse contra toda tentativa de absorber a la persona y los grupos sociales en el Estado o la Unión (61). Y esto no es poco (62). Pero para restaurar un gobierno político atendiendo al recto orden social es necesario preservar primero los fines de la persona y de los grupos menores, porque así se resguardan sus libertades, no según la técnica del derrame y desprendimiento desde arriba, sino a través del reconocimiento de lo que les es propio (lo debido), es decir, desde abajo, desde la misma raíz de lo social, como una demanda de justicia.

---

(61) Así, Francesco Gentile, “El principio de subsidiariedad como reapertura de una pedagogía del derecho natural”, en Miguel Ayuso (ed.), *El derecho natural hispánico: pasado y presente*, Córdoba, 2001, especialmente págs. 290-296, y Gian Pietro Calabró, “Il principio di sussidiarietà, tra crisi del positivismo giuridico e l'impossibile ritorno del diritto naturale”, en Ayuso Torres (ed.), *De la geometría legal-estatal al redescubrimiento del derecho y la política...*, cit., págs. 177-186.

(62) Incluso hay quienes afirman que la subsidiariedad europea provee de legitimidad democrática a la Comunidad, pues está garantizada en cuatro niveles: la subsidiariedad de mercado, la subsidiariedad comunal, la subsidiariedad en la legislación y representación, progresando hacia una subsidiariedad comprehensiva, que incluiría prácticas y ámbitos de deliberación. Cf. Neil McCormick, “Democracy, subsidiarity and citizenship in the ‘European Commonwealth’”, *Law and Philosophy*, vol. 16, N° 4 (Jul., 1997), págs. 331-356. La conclusión me parece exagerada.