

Mesa I

PERSPECTIVAS Y DESAFÍOS DEL DISEÑO
DE INSTITUCIONES PARA LA DEMOCRACIA

América Latina: reforma del Estado e instituciones para la consolidación de la democracia

Raúl Benítez Manaut

I. EL DEBATE POR EL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

En América Latina los cambios institucionales para la consolidación de la democracia han tenido diversas velocidades y grados de intensidad, según sea el país. Un indicador común a todos los países es que la superación de los regímenes autoritarios (civiles o militares), y la modernización del Estado han implicado que el elemento electoral, para favorecer el sistema de elección de las autoridades gubernamentales, es el primero que se observa.

La ciencia política latinoamericana desarrolló durante la década de los ochenta la idea de que democracia era casi sinónimo de elecciones libres y competidas, donde los actores centrales eran los partidos políticos que competían en ellas.

El primer debate en esos años se centró entre lo que se denomina la democracia político-electoral, y la democracia integral. La primera se refirió a que los sistemas electorales eran el puntal de la transición, y que no se podía asegurar, dadas las condiciones de crisis económica y cambio del modelo de desarrollo, una democracia en todos los niveles.

Los que se refirieron a la necesidad de construir una democracia integral hablaron de que la democracia electoral era condición neces-

ria, pero no suficiente, para que la población tuviera la percepción de verdaderos cambios a su favor.

Los demócratas liberales sostuvieron la estrategia de la transición paso a paso o gradual, además de que hay una aceptación de que no pueden ser tocadas al mismo tiempo las estructuras políticas y las económicas y sociales. Una especie de guerra de posiciones, donde el control del aparato del Estado era suficiente para hablar de una transición exitosa.

Los demócratas integralistas no se sienten satisfechos con la democracia electoral y sostienen que si no se superan las condiciones sociales de marginalidad y pobreza, la sola democracia electoral es insuficiente para hablar del éxito de la transición.

El eje del debate es el modelo económico. Los primeros aceptan la división entre estructuras políticas y socioeconómicas, y los segundos hablan de que la transición debe centrarse en construir la democracia social aún pendiente, ahora a través de la pluralidad democrática.

II. EL ESTADO Y LA GOBERNABILIDAD

En los años noventa aparecen otros elementos en el debate. Se agrega el tema de la gobernabilidad. La precariedad de la reforma del Estado hace que, en el sentido político, el Estado preexistente, autoritario civil o militar, era un Estado grande y fuerte, que tuvo capacidad para controlar la lucha política y para conducir el cambio económico. El Estado fuerte es sinónimo de control de los actores económicos, sociales y políticos. Un Estado fuerte creó el *Welfare State* latinoamericano, y después su fuerza sirvió para desmantelar su propia creación y para proceder a construir los mecanismos de economía de mercado autorregulada, evitando que los actores sociales o políticos pudieran obstaculizar este proceso. Esto pasó en México, Venezuela y Costa Rica, donde la misma clase política construyó el *Welfare State* y después lo mató. En Centroamérica y América del Sur fueron dos élites políticas diferentes. Sin embargo, el saldo fue el mismo.

Hubo países donde el desmantelamiento del *Welfare State* fue prematuro en tiempos. Fue donde los gobiernos militares asimilaron sus intereses a los del gran capital, interno y foráneo, y operaron como antítesis del populismo cepalino que buscaban desmantelar. Esto sucedió en los años setenta en Chile y Argentina. Otros países ni siquiera

tenían estructuras populistas que dismantelar, y la transición se dio directo del régimen autoritario al neoliberal. En ellos la medicina fue directa y sin anestesia, y muchos de ellos vivieron fenómenos de guerras civiles muy cruentas, como los países centroamericanos, Perú y Colombia.

Desde Chile, Brasil, Argentina y México, hasta los países andinos y Centroamérica, el neoliberalismo se pudo imponer en los ochenta, cuando las fuerzas políticas antineoliberales, o no existían, o eran muy débiles para influir en el proceso de transición. La oposición política se concentró, primero, en tener fuerza político-electoral, y luego pasó a discutir si concordaba o no con el neoliberalismo.

La transición económica la instrumentaron en la mayoría de los casos los gobiernos que después serían víctimas de la transición política. En algunos países se les denomina élite política tecnocrática (México, Venezuela y Costa Rica), y en la mayoría de las ocasiones las dos transiciones, la económica y la política, se consideran muy influidas por fuerzas externas, tanto políticas como económicas. Hay que tener en cuenta que los actores internos tuvieron gran fuerza para asimilarse a este proceso.

Los integralistas, críticos de neoliberalismo, sostienen que el libre mercado, que dismantela al Estado, lo hace, en esencia, para conducir los procesos políticos, económicos y sociales. Es decir, la crisis del Estado-nación es total. El saldo es la pérdida absoluta de soberanía, y la democracia electoral, en este contexto, es débil y presa de fuerzas externas muy poderosas que la absorben y conducen, y de fuerzas internas muy proclives a la desintegración y al predominio de intereses particulares, que pueden ser desde monopólicos (en el sentido de beneficiar a los grandes grupos financieros e industriales) hasta feudales (el predominio de las clases agrarias).

Los liberales sostienen que la globalización y transnacionalización de las nuevas estructuras son inevitables, que la democracia electoral, aunque restringida, es un gran avance, y que hay que pagar la factura del pasado con la ingobernabilidad del presente. Para los liberales electoralistas aún nos encontramos en la fase de la transición, y la ingobernabilidad es transitoria. La gobernabilidad se dará cuando se pase de la transición a la consolidación de la democracia.

III. DE LA TRANSICIÓN A LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA

Sigue pendiente, para hablar de la aún hipotética consolidación de la democracia latinoamericana, el tema de la modernización de las estructuras. Una democracia necesita estar acompañada por estructuras económicas modernas, por una sociedad donde predomine la clase media, y por un Estado moderno en todos sus niveles y poderes.

En América Latina, aun donde se percibía que la transición avanzaba muy exitosamente, como en Chile, acontecimientos como la detención del ex general Augusto Pinochet demuestran la fragilidad del proceso. Para no hablar de democracias que tuvieron momentos muy exitosos, como la venezolana, y que ahora se ven gravemente amenazadas por una crisis sin precedentes de la economía y del propio sistema político. O de democracias consolidadas formalmente, pero que viven acosadas por factores que las debilitan en sus entrañas, como la de Colombia, o de países como Perú, donde ni siquiera los partidos políticos existen como estructuras que puedan darle fuerza a un proceso político institucional y legal.

Hay problemas gravísimos de resabios de cultura política autoritaria que se impregnan en las estructuras del Estado y en el comportamiento de los ciudadanos. El temor a la democracia electoral y al cambio político (fenómeno mexicano) demuestra las desigualdades en la asimilación de la democracia, tanto por las élites como por la población. Más vale viejo conocido (el autoritarismo que aseguraba la gobernabilidad), que joven por conocer (la democracia incierta que puede conducir al caos).

Por lo anterior, aún no podemos hablar de la consolidación de la democracia en casi ningún país latinoamericano (podría ser la excepción Costa Rica), pues los factores que la amenazan aún están presentes, desde estructuras económicas débiles y premodernas, estructuras sociales tremendamente polarizadas, personas con gran poder que la amenazan (por ejemplo, Augusto Pinochet o Alberto Fujimori, semiemperadores), o instituciones de la preexistente era autoritaria (el Partido Revolucionario Institucional de México) con gran capacidad de sobrevivencia y adaptación a las nuevas condiciones.

IV. PROBLEMAS PARA LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA: DIVISIÓN DE PODERES Y NIVELES DE GOBIERNO. LA DEBILIDAD ENDÉMICA DEL ESTADO LATINOAMERICANO

Para finalizar este breve recuento de los problemas de la transición latinoamericana a la democracia, quiero focalizar la reflexión en la debilidad de las estructuras del Estado. Es decir, la principal contradicción de fin de siglo en América Latina es la que existe entre el tipo ideal de Estado y las estructuras de gobierno (instituciones y personas que las conducen).

Formalmente se ha avanzado mucho en la elaboración de constituciones (los cambios en las latinoamericanas desde los años ochenta son asombrosos). ¿Cómo lograr que lo plasmado por la voluntad de los que han redactado esos cambios (los diputados y senadores electos deliberadamente para reescribir su Constitución, o los cambios graduales elaborados por las legislaturas normales) se convierta en algo real?

El gran desafío

Las contradicciones saltan a la vista: todos los países latinoamericanos dividen el Estado en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En esos tres poderes se observan desniveles, desbalances, macrodesarrollo de unos y microdesarrollo de otros. También se observan atrofias institucionales que son una amenaza a la democracia, corrupción e ineficacia. En las constituciones y sus leyes derivadas se da una gran contradicción entre la filosofía constituyente y la organización gubernamental real.

Los países latinoamericanos grandes dividen sus estructuras, a su vez, en tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Los países chicos, en federal o central, y municipal. También los desequilibrios entre éstos son evidentes y muestran graves distorsiones.

En muchos países se ha avanzado notablemente en la reforma del Poder Ejecutivo, en la disminución de sus atribuciones y en la distribución de sus responsabilidades a otros poderes o niveles de gobierno.

En este sentido, se da desde el desmantelamiento del macro Ejecutivo que tenía el control del Legislativo y de las estructuras de impartición de justicia (el caso de México aún vive el proceso de redefinición), hasta la descentralización. Sin embargo, una descentralización acele-

rada, sin tener los niveles estatales o locales la suficiente capacidad, puede ser un obstáculo más que un avance para la consolidación de la democracia.

Supongamos, como sucede por ejemplo en México, Brasil o Colombia, que las fuerzas locales incrementan sus capacidades, y que éstas están controladas por grandes caciques, lo cual puede significar un gran retroceso, o una "feudalización" del poder político, más que un avance. Puede paralizar la impartición de la justicia, ya de por sí débil y maltrecha (privatizarla, como es un hecho) y puede, de esta manera, evitar, por ejemplo, las reformas para modernizar el aparato administrativo del gobierno (o sea, funcionar a la antigua, sin controles administrativos y con una gran dosis de corrupción). En este sentido, la descentralización es un instrumento de las fuerzas políticas del antiguo régimen, más que una tendencia a la modernización o evolución. Supongamos que se da un fenómeno contrario, como el que se observa en el sur de Brasil o en el norte de México: la emergencia gradual de la oposición política "moderna" sobre las fuerzas gubernamentales tradicionales. La descentralización acelera la modernización. Esta es una contradicción propia de los fenómenos de transición que vivimos.

En el caso de las estructuras "federales" o "centrales", según sea el país, se da una crisis inédita de los sistemas de seguridad pública e impartición de justicia. Se ha llegado a sostener que el gran desafío a la seguridad nacional es la inseguridad pública y la emergencia de personas, instituciones y empresas que desarrollan actividades clandestinas, que pueden llegar a alterar el orden público a tal nivel que los avances de la democracia son percibidos por los ciudadanos como superfluos si el Estado no logra controlar a las fuerzas antisistémicas, que van desde el crecimiento del crimen organizado y su versión más desarrollada, el narcotráfico, hasta el crimen callejero.

Justicia y seguridad se convierten en la demanda democrática de fin de siglo en prácticamente todos los países. Debe haber desde seguridad para las inversiones de capital y el ahorro de las personas, hasta confianza en los empleados y trabajadores que ganan un reducido jornal y que se lo arrebatan en cualquier esquina a cualquier hora del día.

El esfuerzo de construcción institucional en las estructuras de justicia y seguridad como segundo paso para consolidar la democracia es inaplazable. Debe ser similar al registrado en las estructuras electora-

les durante la década de los ochenta e inicios de los noventa en todos los países.

Se deben destruir, literalmente, las estructuras de seguridad e impartición de justicia creadas por y para reproducir los regímenes autoritarios civiles y militares, y construir las adecuadas al Estado democrático que se consolidará a inicios del próximo siglo. Son estructuras de guerra fría, creadas para controlar al ciudadano, corruptas, donde los "funcionarios" se vincularon al crimen y son ellos mismos la principal amenaza para el ciudadano. Sólo veamos las tétricas relaciones entre los policías y los criminales, por ejemplo, en Brasil, Guatemala, Venezuela, Perú y México (los casos abundan, y el reconocimiento oficial es un hecho, por ejemplo, en el análisis de la composición de las bandas de secuestradores en todos estos países).

Cerrando la hipótesis, las instituciones para la democracia han mostrado un significativo avance en prácticamente todos los países en lo relacionado con la elección de gobernantes, pero muestran una velocidad muy lenta, a veces imperceptible, en lo que respecta a la seguridad pública o a la impartición de justicia. No hay democracia sin seguridad jurídica y personal de los ciudadanos. No hay Estado o gobierno plenamente legítimo si no la puede garantizar.

El primer paso está dado en casi todos los países: el gobernante en turno y los representantes en los poderes legislativos o congresionales, así como la elección de los gobernantes a nivel estatal (donde existe estructura federal) o local, son hechos que se dan por vías democráticas. Sin embargo, ese sólo es el primer escalón.

El cambio de un gobernante no implica automáticamente la reforma de las otras estructuras del poder. Más aún, hay estructuras que, por su complejidad, sólo pueden tener una reforma lenta: hay que formar jueces, ministerios públicos, policías preventivos, policías de investigación, etcétera.

Se necesita voluntad política, leyes, presupuesto y recursos humanos. Se necesitan estructuras profesionales de empleados del Estado con doctrina, adiestramiento y buena remuneración. A veces hay lo primero, pero no lo segundo; puede haber voluntad y presupuesto, pero no recursos humanos.

Se necesitan también modernas y eficaces estructuras de control del presupuesto, en la mayoría de los países aún embrionarias, o en otros existentes pero ineficaces para controlar la corrupción (como en México y Brasil, por ejemplo). La corrupción debilita a la democracia

existente y genera desconfianza de los ciudadanos hacia los políticos, aun cuando estos últimos hayan sido electos por la propia población. El fantasma de la corrupción es uno de los elementos que hablan del desencanto potencial de la democracia latinoamericana entre la población.

Si no se modernizan estas estructuras y se reforman a fondo, la democracia electoral puede fracasar y la población añorar el viejo régimen autoritario, civil o militar. Ese es el peligro. Es muy temprano aún para hablar del éxito de la democracia. El análisis pesimista a veces se convierte en el más realista.

Transición democrática y cultura jurídica

José Ramón Cossío Díaz

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de esta ponencia es doble. Por un lado, queremos hacer algunas puntualizaciones acerca de la “cultura jurídica” en la que previsiblemente habrá de darse el cambio social y democrático que vivimos en México. Se trata de hacer algunas consideraciones en torno al hábitat jurídico, si puede llamarse así, que habremos de encontrar en los próximos años. Por otro lado, vale la pena señalar algunos de los más importantes problemas que pueden presentarse en relación con ese hábitat, fundamentalmente el relativo a la corrupción.

Desde nuestro punto de vista, la importancia y oportunidad de los dos temas planteados es más que manifiesta en la actualidad, toda vez que si bien es cierto que desde hace tiempo se está llevando a cabo entre nosotros una serie de reflexiones en torno al fenómeno de la transición, poco es lo que se ha explorado en cuanto a sus peculiaridades. La transición ha sido, ante todo, objeto de estudios desde el punto de vista de las elecciones o la posibilidad de sustitución de los titulares de los órganos del Estado pertenecientes a un determinado partido político, por parte de personas pertenecientes a otros partidos. El fenómeno, francamente, se ha reducido a la dimensión de una sustitución de las élites, y por ello se ha dejado completamente de lado una serie de facetas tan o más relevantes que aquélla. Así, por ejemplo, a la fecha es poco lo que sabemos acerca de las condiciones,

posibilidades, obstáculos, etc., que pueden darse en nuestro propio y pintoresco movimiento transicional. En lo que sigue, trataremos de señalar, como antes indicamos, la situación de la cultura jurídica, en la que se están dando y habrán de continuarse presentando los cambios, así como el obstáculo que puede llegar a significar la corrupción y sus consecuencias.

II. CULTURA JURÍDICA

Preguntarnos aquí por la cultura jurídica en nuestro país es atendible desde dos puntos de vista: primero, porque creemos que los cambios sociales fundamentales conllevan el replanteamiento de los contenidos normativos y de la determinación social de la "naturaleza" del derecho; segundo, porque con independencia de si los cambios sociales van a dar lugar a una modificación de la "cultura" del derecho, parte del proceso de cambio va a transcurrir conforme a la cultura presente. Ahora bien, ¿cuál es la naturaleza o caracterización que suele darse al derecho en México? o, en otros términos, ¿cuál es o en qué consiste la representación común que tenemos del derecho en México? Debido a la casi total ausencia de estudios sociológicos o antropológicos que nos permitan acercarnos a las dos cuestiones planteadas, para dar respuesta a ellas podemos comenzar por exponer qué es aquello que en otros órdenes jurídicos se suele entender por "cultura jurídica".

En primer lugar, y por lo que toca a los Estados Unidos, desde hace tiempo se utiliza la expresión "religión cívica", misma que según el concepto de autores como Gordon S. Wood comprende tanto la conversión de las creencias políticas en una especie de credo religioso, como la transformación de documentos seculares y temporales (la Declaración de Independencia, la Constitución y el *Bill of Rights*) en escrituras sagradas. La aceptación de la religiosidad del derecho hace posible sostener la idea del *rule of law*, es decir, que todos los hombres tiendan a y deban regir sus conductas por lo establecido en las normas jurídicas. La fe en el *rule of law* parece ser el punto de partida desde el cual los estadounidenses se acercan a la comprensión de los órdenes político y jurídico, al menos por parte de las élites y como parte del discurso de justificación en el cual respaldan sus decisiones normativas. Debido a esa posición, el derecho puede ser discutido como si

fuera un objeto o un conjunto de objetos en el mundo, y como si pudiera ser descrito con independencia de las actitudes de los ciudadanos hacia el propio derecho. La concepción de lo que sea el derecho en los Estados Unidos no puede lograrse si se mira sólo como una serie de leyes y decisiones judiciales particulares, en tanto que el concepto de *rule of law* viene a ser un conjunto de creencias acerca de quiénes son los estadounidenses en su vida política, y esas decisiones son consideradas como existentes antes e independientemente de cualquier regla o decisión. Aun cuando es evidente que aquí se describe la creencia dominante en el derecho estadounidense, justamente por ello la misma resulta relevante. Si al menos el *statu quo* jurídico de Estados Unidos se plantea el derecho en tales términos, es de la mayor importancia entender que se está frente a una representación o ideología a partir de la cual es posible pensar el funcionamiento del derecho, extraer soluciones para los casos difíciles, considerar a ciertas posiciones como inaceptables respecto del sistema, o realizar otras funciones de aceptación o reconocimiento similares.

Un segundo ejemplo de cultura jurídica lo podemos encontrar en los trabajos académicos, las decisiones jurisdiccionales de carácter constitucional o el modo dominante de argumentar el derecho llevado a cabo recientemente en Alemania, España e Italia, denominado "constitucionalismo". En efecto, la aparición de los órganos constitucionales en diversos países europeos produjo dos tipos de disconformidades. Primero, la de quienes se preguntaban acerca de la conveniencia de subordinar la política al derecho. Estas inquietudes fueron respondidas desde la historia: los horrores que provocaron las dictaduras que condujeron a la Segunda Guerra Mundial aconsejaban la limitación de la política a partir de la comprensión sustantiva, y no sólo procedimental, del derecho. A partir de esta visión, los políticos y los juristas construyeron, y se aceptó como forma legítima de Estado moderno, una "ideología jurídica" llamada "Estado social y democrático de derecho". Además de la posibilidad de incorporar elementos materiales al derecho, se encontró una vía para reducir las tensiones liberales, sociales y democráticas que se habían venido acumulando en Europa desde finales del siglo XIX. Se logró también una fórmula de transacción entre la aceptación acrítica de un *iusnaturalismo* totalmente superado en sus aspectos teóricos, pero sin duda alguna relevante para tratar de dar un respaldo mínimo y superior al derecho, y la aceptación sin más de una visión positivista a la cual, indebidamente, se atribuía el ascenso de los

regímenes totalitarios europeos. La creación del modelo estatal que debía imperar a partir de la segunda mitad de nuestro siglo se representó como un producto acumulativo (casi dialéctico) que pasó por tres etapas: primera, por la producción de un modelo de Estado liberal encaminado a proteger la libertad y dignidad del individuo frente al Estado, en el cual los valores de solidaridad o las posibilidades de democracia carecían de relevancia; segunda, por el cuestionamiento de la libertad formal a que daba lugar el modelo anterior, con la consiguiente necesidad de ajustarlo mediante un modelo social en donde, fundamentalmente, el Estado se hiciera cargo de ciertas necesidades básicas y, tercera, por la necesidad de incorporar al modelo "social de derecho" los valores y procedimientos propios de la democracia. El entramado resultante de esas etapas adquirió un sentido "supranormativo", de manera tal que se constituyó en el estándar del propio orden jurídico, y de esa forma determinó la producción de las normas jurídicas, los criterios de control de la regularidad, etc. A partir de este modelo, quedaba debidamente garantizada y protegida la legitimidad del Estado, ya que, simultáneamente, existía la posibilidad de que se respetaran los derechos considerados propios de las personas, se ayudara a los más necesitados y se le confiriera legitimación al Estado en tanto sus decisiones tenían un origen democrático.

Las inquietudes de quienes se preguntan por los límites de los órganos constitucionales han sido mucho más difíciles de solucionar y han originado un diálogo que constituye, en buena medida, la historia del derecho constitucional, y de parte de la teoría del derecho y de la filosofía política europea de los últimos 50 años. Para los interlocutores participantes en ese diálogo las razones que justifican sus preocupaciones no son triviales: ¿por qué razón un órgano no legitimado de manera directa por procesos democráticos debe coronar orgánicamente y definir finalmente a todo un orden jurídico creado democráticamente?; ¿por qué razón las decisiones de ese órgano no pueden ser revisadas o cuestionadas por ningún otro órgano del Estado?; ¿con base en qué criterios deben resolver esos tribunales los problemas que le fueren presentados?; ¿debe intervenir ese órgano directamente en la producción de políticas públicas o debe limitarse a extraer las razones del derecho a fin de resolver los casos que tenga frente a sí?

La aparición de los tribunales constitucionales (y de su reconocimiento como órganos límite) y la aceptación del carácter normativo de la Constitución se dan casi simultáneamente y producen profundas

consecuencias teóricas y una causa de malestar constante entre los miembros de la profesión: el reconocimiento de la indeterminación del derecho. A partir de entonces se comenzó a admitir que las normas jurídicas no tenían un sentido unívoco, no había una respuesta jurídica única, no había un método correcto de interpretación y no existía una objetividad intrínseca al derecho. En particular, debido al grado de generalidad y ambigüedad con el que las normas constitucionales están redactadas, a la carga política que las mismas suelen contener o a la función suprema que cumplen respecto de todo el orden jurídico, es difícil suponer que las mismas tengan un sentido preciso que dé lugar a su aceptación generalizada o uniforme por todos los actores políticos y sociales. Más aún, y fuera de los movimientos alternativos de interpretación agrupados alrededor del posmodernismo, sí parece necesario admitir las tesis de la pluralidad de significados normativos y, por ende, el problema de la incertidumbre en la individualización del derecho.

Después de la aparición de los tribunales constitucionales y la percepción de la incertidumbre, no hubo más remedio que concluir que aquello que en un primer momento se pensó como la limitación objetiva de la política por el derecho, en realidad daba lugar a un sistema de limitaciones bastante menos objetivo y mucho más incierto. Un problema que se había venido evitando desde el siglo XVIII y que logró ser ocultado durante el XIX, se planteó luego con toda amplitud: la actividad judicial, como cualquier otra actividad del Estado, tiende a la politización de sus integrantes y de las resoluciones de éstos. Ante esta situación, las nuevas críticas y las respuestas que se les han dado constituyen, como decíamos, la historia de diversas áreas de estudio del derecho o de conocimientos relacionados con él. Desde el derecho constitucional, la reacción fue producir métodos y marcos de interpretación "extraídos" de las condiciones sociales y culturales del momento, tales como las sintetizadas en las expresiones "Estado social y democrático de derecho", "Estado constitucional" o "constitucionalismo". Debido al carácter material de este tipo de conceptos, su utilización permitió, además de la pretensión de subordinar la política al derecho, la formulación de un modo completo y nuevo para referirse a este último. A partir de ese modelo normalizador, se pretendió que el estudio, producción, interpretación y cualquiera otra función relacionada con el derecho, o con su estudio, se realizaran desde la óptica del "Estado constitucional". El tribunal constitucional mismo, así fuere en su carác-

ter de órgano límite del sistema, debería “adecuar” sus interpretaciones a la materialidad, a la sustantividad, del constitucionalismo. La ordenación y formulación de una serie de representaciones históricas, de anhelos, de valores que se estimaron propios de la época actual, se utilizaron para lograr un concepto que permitiera hacer frente a la incertidumbre en el derecho.

Ahí donde los teóricos del derecho y su positivismo habían conducido la concepción del derecho y su estudio a un problema fundamentalmente normativo, las dogmáticas del derecho público (y principalmente la constitucional) reaccionaron con la formulación de una sustantividad social para hacerle frente; ahí donde los órganos del Estado venían realizando operaciones normativas que pretendían mantener una expresión silogística, se exigió la inclusión de consideraciones sobre los nuevos valores que desde la Constitución animaban a todo el orden jurídico. En adelante, la solución normativa rezaría así: ante la presencia de valores sociales compartidos y recogidos normativamente, los operadores jurídicos no deben sentirse presas de la confusión a que da lugar la pluralidad de sentidos normativos planteada por el juego democrático, sino que deben actuar conforme a los principios materiales que determinan el contenido de las normas que integrarán al orden jurídico. Desde el punto de vista de la filosofía política, la discusión ha versado sobre las teorías sustantivas (liberalismo, comunitarismo, etc.) o procedimentales, a partir de las cuales se debe determinar el sentido y el alcance de la interpretación de las normas constitucionales. Finalmente, desde la perspectiva de algunas teorías del derecho, los intentos han partido de posiciones de filosofía política o moral específicas, o de las características que deben satisfacer los razonamientos seguidos por los tribunales constitucionales para la producción “correcta” de sus resoluciones (teoría de la argumentación, lógica jurídica, nueva retórica, tópica, etc.). En el caso de estas teorías del derecho, se trata de salvar la racionalidad de la solución jurídica sobre la política, justificando que la primera tiene límites, es objetivamente válida (o cuando menos, existen buenas razones para suponer su razonabilidad), es determinable y es aceptable para aquellos que compartan los valores propios de la comunidad occidental.

A pesar de la importancia y el número de páginas que se le han dedicado a los temas apuntados, los problemas de los límites a los tribunales constitucionales y de la incertidumbre en el derecho siguen sin ser resueltos de manera satisfactoria. Sin podernos ocupar ahora

de la totalidad de los problemas referidos, conviene precisar algunas consideraciones en relación con las tesis del constitucionalismo o Estado constitucional como factor de reducción de la incertidumbre en la interpretación constitucional. La primera cuestión a resolver atañe al tipo de conocimiento propio del constitucionalismo. En efecto, ¿se trata de un producto histórico, normativo o de la razón? Si la respuesta es en el primer sentido, ¿cómo se introduce normativamente tal tipo de conocimiento y cómo se determinan los posibles sentidos interpretativos de las normas constitucionales? Si se trata de un tipo de conocimiento normativo, también cabe preguntarse cómo es que éste se forma (¿inductivamente?, ¿como tipo ideal?). Finalmente, si es el resultado de la razón, cabría preguntarse, ¿por qué ese resultado es “correcto” o “valioso” y por qué no otro? No habiéndose aún resuelto estas preguntas por los partidarios de cada una de las posturas descritas, desde mi punto de vista se trata de un producto de la razón a partir del cual se pretende dar racionalidad al juego normativo-constitucional. Estas legalidades, por ser tales, permitirán a su vez determinar las regularidades normativas, aquello que haya de ordinario y cotidiano en la interpretación-aplicación-creación del derecho y justificar el desechamiento de todo aquello que aparezca como no regular o extraordinario. A fin de cuentas, y como lo señala Tarello, se trata de una ideología mediante la cual se busca concebir al derecho y proceder a su estudio, con la cual se pretende ocultar el problema de las irregularidades, de las contradicciones y del conflicto social subyacente en aras de un más confortable y seguro modo de enfrentarse con el propio derecho.

El único modo en que el constitucionalismo puede valer normativamente es si en su carácter ideológico se constituye el sentido socializado a través del cual se lleva a cabo la individualización de las normas jurídicas. El problema con ello es que en ese momento se ve sometido a las condiciones mismas de la positividad del derecho, por ejemplo, a la indeterminación originalmente apuntada. El constitucionalismo, creemos, es una manera de “domesticar”, si vale la expresión, muchas de las más complejas funciones (jurídicas y políticas) que se actualizan con el derecho positivo. Es, por ende, una manera específica de contar la historia del derecho en Occidente a partir de las experiencias inglesa, francesa y estadounidense, de donde, en un continuo histórico, se hace llegar a países como Alemania, España o Italia, en los cuales hubo pocas experiencias democráticas y constitucionales. Al insertarse en una corriente histórica en la cual originariamente

no participaron esos países, pero que reivindican para sí, estamos frente a un ejemplo particularmente interesante de lo que Hobsbawm ha llamado la “invención de la tradición”.

El tercer ejemplo de cultura jurídica o identificación de la “naturaleza” del derecho lo podemos encontrar en la serie de propuestas que se están haciendo desde las universidades estadounidenses, fundamentalmente, para lograr instaurar el “constitucionalismo” como paradigma. En este tercer caso, la propuesta constitucionalista se está haciendo como el modelo hacia el cual deben aspirar o tender todos aquellos países que desean transitar, están transitando o acaban de concluir su transición democrática. Como la mayor parte de los países en que esos fenómenos están ocurriendo no contaban con una tradición democrática ni constitucional, se trata de proponer un modelo para la comprensión del derecho que, evidentemente, recoja los aspectos de Constitución y democracia, pero también, y de modo a veces implícito, de toda una forma de entendimiento del derecho y de la sociedad.

Volviendo a la pregunta planteada al inicio de este trabajo y tomando como guía los ejemplos apuntados, ¿cuál es la representación que tenemos del derecho los mexicanos?; ¿de qué modo es predecible que opere la “cultura jurídica” nacional en los momentos de cambio social y jurídico que vivimos? En México no contamos con una identificación profunda y compartida del derecho como *rule of law*, Estado de derecho, constitucionalismo u otro concepto semejante. Es cierto que prácticamente desde los comienzos de nuestra vida independiente hemos realizado constantes apelaciones o planteamientos hacia conceptos de ese tipo. Recientemente, y debido fundamentalmente a las condiciones autoritarias existentes en el país, pero sobre todo a la gran extensión y profundidad de éstas, el derecho y la Constitución terminaron por ser identificados con las conductas cotidianas realizadas por los titulares de los órganos del Estado. Debido a que las conductas de estos últimos tuvieron una percepción negativa en tanto eran el sostén de actos con la misma carga (corrupción, prepotencia, abuso, etcétera), la concepción general que se tuvo del derecho fue también en ese sentido. En México no existe una tradición para conceptualizar positivamente al derecho y mediante la cual sea posible trascender los actos concretos de creación o aplicación. Estas ausencias se pueden comprobar si se atiende al sentido de los constantes reclamos por los órganos del Estado o las oposiciones para constituir un Estado de derecho o hacer de México “un país de leyes”.

No existe, entonces, una ideología compartida que permita conducir el cambio normativo (derivado del cambio social) por ciertos cauces. Tanto los contenidos del derecho como la determinación de su “naturaleza” misma (sus funciones, alcances, límites, etc.), están siendo discutidos. Lo que es dable esperar es, como pronóstico, la posible adopción de alguno de los siguientes extremos: de una parte, el inicio de un azaroso camino de discusiones en torno a los sentidos del derecho y de las normas jurídicas; de otra, y como ha acontecido en otros países (Alemania, España e Italia), la “invención de una tradición” jurídica que bien puede llamarse Estado de derecho, constitucionalismo o algo semejante. Sobre este último punto, me parece que ya han empezado a aparecer algunos trabajos de juristas y politólogos que quieren “inventar una tradición”, en tanto sostienen la *necesidad* de construir una Constitución “constitucionalista”, o de señalar como *ineludible* el arribo a un Estado constitucional una vez que hayamos concluido nuestro andar en la transición. Estos esfuerzos ponen de manifiesto nuestra falta de tradiciones y cultura jurídica, en el sentido apuntado, y los problemas que puede significar insertarse en un amplio proceso de cambio jurídico sin contar con un mínimo entendimiento y acuerdo acerca de los factores sociales, políticos y jurídicos necesarios para conducirlo.

III. TRANSICIÓN Y CULTURA JURÍDICA

Las conclusiones a que arribamos anteriormente son poco optimistas en tanto consideramos que en México no existe una cultura jurídica general ni, mucho menos, una cultura jurídica apropiada para procesar el modelo de régimen político que, en opinión de muchos, habrá de sobrevenir de un modo prácticamente natural al “finalizar” la transición política. El modelo que parece comenzar a guiar las discusiones nacionales, así sea en un sentido semántico, es el llamado “constitucionalismo”, con todos los matices y diferencias que respecto de él postulan los partidos y demás fuerzas políticas.

Ese modelo, en su acepción más común, se compone de dos elementos fundamentales: primero, de un régimen democrático en cuanto al modo de nombrar a los representantes a ciertos cargos públicos y, segundo, de una serie de contenidos constitucionales tales como los derechos fundamentales, el principio de división de poderes, la supremacía de la norma constitucional, entre otros. Hasta ahora, y debido a

la inercia misma de nuestro movimiento de transición, el acento en el cambio se ha puesto en las modificaciones electorales o, lo que es igual, en el elemento formal del constitucionalismo. Desde el momento en que las oposiciones alcanzaron la titularidad de los cargos públicos en distintos niveles de gobierno, y la legislación electoral fue recogiendo de manera progresiva sus demandas y los estándares internacionales en la materia, la discusión sobre ese primer aspecto quedó reducida a una serie de cuestiones puntuales y de posición partidista específica. En lo relativo a la parte sustantiva del constitucionalismo, sin embargo, las discusiones apenas empiezan, y la variedad y cantidad de los temas que la componen ha quedado identificada con la expresión "reforma del Estado". En esta última, como se sabe, hay una diversidad de propuestas de forma, de contenido y de oportunidad. En cuanto a la forma, la discusión radica en saber si se deben llevar a cabo reformas parciales a la Constitución o si se debe convocar a un Congreso Constituyente. En cuanto a los contenidos, las propuestas consisten en saber si se deben incorporar o no nuevas garantías individuales o, inclusive, el contenido de ciertos tratados internacionales en la materia; si se debe precisar el régimen de suspensión de garantías; si se deben modificar o no aspectos relacionados con la representación a efecto de incorporar mecanismos semidirectos; si se debe permitir la reelección y por qué periodos; si debemos adoptar o no un régimen parlamentario o continuar con el presidencial; si debemos crear un tribunal constitucional diverso a la Suprema Corte de Justicia; si los efectos de las sentencias de amparo deben ser o no generales, y un largo etcétera. Finalmente, en cuanto a la oportunidad, se discute si la "reforma del Estado" o el Congreso Constituyente deben ser realizados desde ahora a efecto de permitir un mejor tránsito a la democracia o si, por el contrario, las reformas deben ser hechas una vez que ese tránsito haya concluido.

Hasta este momento, prácticamente ninguno de los tres temas apuntados en el párrafo anterior está decidido, en tanto que respecto de prácticamente todos ellos existen diferencias fundamentales que a duras penas empiezan a ser procesadas en diversas mesas, foros o comisiones. Los resultados de tales encuentros son todavía inciertos, y en buena medida habrán de definirse a partir de las correlaciones de fuerzas que vayan arrojando las elecciones en los próximos meses. Sin embargo, debido a las altas expectativas que se han formulado diversos agentes sociales en cuanto al significado que pueden tener las

modificaciones a ciertas normas constitucionales o a la Constitución en su conjunto, se ha pasado por alto en los análisis sociales las condiciones de funcionamiento que, de un lado, ya está teniendo el derecho en nuestro país y que, de otro, previsiblemente habrá de tener una vez que tales reformas se lleven a cabo en cualquiera de las formas mencionadas. La dinámica del cambio social y político ha provocado ya una buena cantidad de alteraciones en el modo como se venían dando las conductas de los operadores jurídicos y, consecuentemente, en la manera en como se venía expresando o materializando el derecho.

Si analizamos “indicadores jurídicos” tales como sentencias, alegatos, estadísticas judiciales, entre otros, podemos estimar que el cambio apuntado se está dando de un modo acelerado y constante, y que el mismo se manifiesta, al menos, en las maneras que a continuación expondremos. En primer lugar, debido a la variación de las diversas condiciones prevalecientes con anterioridad, se está produciendo una acelerada “disputa por el derecho” y, particularmente, por la Constitución. Como en toda época de cambio, existe una serie de actores cuyos intereses y visiones del mundo se encuentran debidamente recogidas en las normas jurídicas y, simultáneamente, actores que ante la ausencia de esa posición normativa, consideran que sus visiones o demandas debieran estar recogidas en el derecho. Frente a una situación de eficacia del orden jurídico, esta dualidad de posiciones por parte de actores con fuerza social real provoca que ambos traten de articular sus demandas normativamente, unos a través de argumentos que apelan a la estricta aplicación de la ley, otros mediante argumentos que invitan a considerar la justicia, la equidad u otros valores que se estiman como superiores a un derecho que no los reconoce de modo expreso. Frente a una situación como esta, la lucha por el derecho es un factor relevante en tanto que es precisamente a través de él, y prácticamente sólo a través de él, como los diversos actores políticos legitiman sus posiciones. En segundo lugar, y partiendo de esta misma situación, se observa también un incremento en la incertidumbre normativa, en tanto que el viejo derecho no tiene respuestas a las nuevas situaciones que se presentan, o se plantea una serie de nuevas interpretaciones respecto de normas que hasta ese momento tenían un sentido más o menos acabado. Lo que antes valía como respuesta o se consideraba como una precisa objetivación del derecho, viene a ser ahora un elemento de discusión y de disputa, lo cual genera la sensa-

ción de que el derecho dejó de cumplir sus funciones de regulador de conductas y que, por lo tanto, los entes sociales están actuando fuera o al margen del derecho. En tercer lugar, se aprecia también una sensible disminución de la eficacia de las normas generales, es decir, de las leyes y reglamentos, fundamentalmente. Esta disminución de importancia normativa radica en el hecho de que las normas de ese tipo están diseñadas para regular situaciones sociales homogéneas, para incluir en sus supuestos a extensos colectivos sociales. Sin embargo, en las situaciones de cambio, es difícil que puedan cumplir con tal función, de manera tal que se incrementa la importancia de las normas individuales, es decir, aquellas que se aplican a personas concretas. En cuarto lugar, y debido al aumento de la indeterminación en las normas generales y la importancia creciente de las individuales, se hace necesario acudir en mayor medida a instancias de resolución de los conflictos y a la creación de normas de ese tipo. Como buena parte de los conflictos que se están presentando son políticos o entre entes políticos, éstos no están en posibilidad de resolverlos, de manera que acuden con tal propósito a las instancias judiciales correspondientes. Esto se traduce en un importante incremento en los litigios ante los órganos judiciales, así como en la mayor relevancia de los mismos en la asignación de los contenidos normativos o, lo que es igual, de los bienes sociales. En quinto lugar, la mayor importancia de los órganos judiciales, de un lado, así como la mayor apelación al derecho para la resolución de conflictos por parte de cualquier órgano, del otro, provoca dos consecuencias específicas y de gran relevancia: el aumento en la dificultad de legitimación de los propios órganos del Estado y el aumento en la politización del derecho. Efectivamente, la dificultad de legitimación es la consecuencia del número y tipo de conflictos que se están presentando ante los órganos, así como de la dificultad de éstos para presentar de un modo nuevo viejas soluciones o adoptar nuevas interpretaciones del derecho. El órgano de que se trate no puede pretender legitimarse sólo a través de la presentación de las viejas maneras de argumentar y a partir de la suposición de que el derecho tiene una respuesta objetiva o única para el caso de que se trate. Por el contrario, el órgano tiene que encontrar nuevas maneras de presentar sus argumentos o, lo que es igual, de legitimarse frente a quienes a él concurrieron y frente a la sociedad en general. Finalmente, la politización del derecho se produce como consecuencia de, prácticamente, la suma de los factores acabados de apuntar, en tanto se percibe que el dere-

cho no tiene la objetividad que se había supuesto, que su determinación es el producto de fuerzas sociales actuantes, que los órganos del Estado son parte de esas fuerzas sociales, y que el derecho es sólo la vía para llevar a cabo la formalización legítima de una serie de decisiones con un alto contenido político y social.

IV. TRANSICIÓN, CULTURA JURÍDICA Y CORRUPCIÓN

Si, como creemos, el derecho puede ser caracterizado en nuestro país por los factores que acabamos de apuntar, cabe preguntarse qué puede esperarse que cambie una vez que se hayan producido las reformas componentes de la "reforma del Estado" o se haya promulgado una nueva Constitución. Debido justamente a una falta de tradición constitucional, de una cultura constitucional, es difícil suponer que por la sola promulgación de unas reformas o un nuevo texto se establezca tal cultura y, consecuentemente, se modifiquen las condiciones de operación del derecho antes descritas. Al contrario, lo previsible es que buena parte de tales características se mantengan y el orden jurídico que habrá de resultar de tales modificaciones se comporte, si cabe la metáfora, como se comporta el orden actual. Así, cabe suponer, por ejemplo, que las normas constitucionales y legales estarán siendo ampliamente discutidas en cuanto a sus sentidos, que los tribunales tendrán una importancia fundamental en el permanente diseño de las instituciones y en el juego político a través de la interpretación que hagan de las normas jurídicas y que los órganos del Estado estarán sujetos a constantes críticas por las resoluciones que tomen.

La situación que acabamos de describir es consecuencia del camino que como sociedad hemos emprendido, y no parece haber más remedio que transitarla de la mejor manera posible en sus propios términos y condiciones. Sin embargo, y dentro de esa consciente y aceptada resignación, sí parece haber un elemento de importancia en cuanto al tránsito mismo, del cual conviene estar advertidos desde ahora por los daños que puede causar: la corrupción prevaleciente en el país. Si bien parece indudable que como consecuencia de la transición habremos de pasar por diversas etapas sociales y jurídicas, no podemos perder de vista que las mismas se agotarán, o al menos se intentará agotarlas, en una situación de corrupción nacional generalizada. El modelo constitucionalista que parece se quiere construir (sea a través

de importantes reformas constitucionales o a través de un Congreso Constituyente) supone, como ya se dijo, un ámbito formal-electoral y uno sustantivo-constitucional, y ambos, a su vez, una adecuada cultura jurídica y social para que puedan funcionar en los términos de su propio diseño. En el caso de que, por un lado, se logre que la Constitución recoja el modelo constitucionalista pero, del otro, las condiciones de corrupción prevalecientes se mantengan, lo único que se estará haciendo es conferir una enorme y poderosa legitimidad a los titulares de los nuevos órganos del Estado, sean del partido político que se quiera. Desde su nueva posición, y debido a la legitimidad con que contarían por el sólo hecho de ser “demócratas” o “constitucionalistas”, la sociedad quedaría en una posición de desventaja a efecto de realizar cualquier crítica, pues de inmediato se podría descalificar cualquier intento de ese tipo como antidemocrático, reaccionario o cualquiera otra expresión acuñada con tal propósito.

Se podrá decir que este tipo de comentario pretende impedir una reforma profunda y auténtica, o que está sustentado en una visión moralista por virtud de la cual se afirmaría que ningún cambio debe darse hasta en tanto no se satisfagan en la sociedad ciertas condiciones de ese tipo, o que francamente resulta exagerado sostenerla frente a lo que de por sí significa la transición democrática. En cuanto a estos hipotéticos cuestionamientos, se podría responder que no se trata de sostener argumentos frente a un cambio social que se está dando y que no va a detenerse por esgrimir razones morales o de oportunidad, sino exclusivamente de alertar acerca del hecho de que los cambios normativos derivados de los cambios sociales difícilmente conllevan la modificación de las condiciones de operación del derecho. En el pasado, y dicho con sencillez, hemos transitado del régimen dictatorial de Díaz al de los revolucionarios, de éste al socialista de Cárdenas, de ahí al de los desarrollistas, para luego pasar al de los populistas, y de éste último al de los tecnócratas. En cada caso, y en diversas ocasiones con reforma constitucional de por medio, se anunció una serie de cambios que, de un lado, permitirían la superación del pasado y, del otro, producirían, de una buena vez, mejores condiciones políticas, económicas y sociales. En retrospectiva se conocen los fracasos de esos intentos y, lo que aquí es más importante, los enormes niveles de corrupción que se suscitaron en cada una de esas modalidades de la historia nacional. En su momento, sin embargo, las críticas eran de difícil planteamiento por las condiciones autoritarias prevalecientes,

porque cada uno de esos cambios fue visto con esperanza y porque a quienes los encabezaron se les confirió la legitimidad necesaria para que trataran de superar los errores y desviaciones de quienes los habían precedido. Nos acercamos, o estamos iniciando, una nueva etapa de la vida nacional denominada "democrática". En ella son y habrán de ser actores personas que han vivido las condiciones endémicas de la corrupción, de ahí que así como se les está confiriendo una importante legitimidad para actuar, también se les deba vigilar y cuestionar a efecto de lograr que ejerzan sus atribuciones en los términos y para los propósitos que les fueron conferidas. Hace pocos años, la tecnocracia desplazó a "los políticos" de un número importante de cargos públicos y sustituyó su discurso y sus formas de ejercicio del poder. Para hacerlo, los propios tecnócratas argumentaron en su favor su mayor preparación, su neutralidad técnica, su desvinculación de los juegos del poder, etc. Simultáneamente, para lograr el descrédito y la retirada del *fiat* social al quehacer de los políticos, sostuvieron la corrupción de éstos, su indebido proceder histórico, su vinculación con fuertes intereses, etc. Hoy día, la deuda del FOBAPROA, los términos de la privatización bancaria, la asignación de los contratos para construir carreteras y otros acontecimientos semejantes, ponen en duda la validez de estos argumentos. Frente a la necesidad de enfrentar un proceso ineludible, no está de más que advirtamos acerca de los peligros que encierra permitir que las viejas prácticas de la corrupción puedan llegar a ejercerse al amparo de las formas de una etapa que aspira a ser democrática.

Los laberintos de la confianza

José Antonio Aguilar Rivera

La “confianza” es la última moda académica. Este concepto se ha convertido en la clave para entender —o resolver— una infinidad de problemas económicos y políticos. Todos los días aparecen libros que descubren los efectos benéficos de la confianza. Hoy pasa por ser la piedra filosofal de las ciencias sociales. Una estrategia analítica para acercarse a la confianza consiste en, primero, adjudicar su significado. Es necesario disipar el halo que la rodea para explicar su fama instantánea: ¿por qué este concepto ha adquirido una gran preeminencia en tan poco tiempo? El segundo paso sería especificar cuál es su importancia para la política en general. Finalmente, habría que reflexionar sobre el papel y la relevancia de la confianza en la circunstancia mexicana.

EL TIEMPO DE LA CONFIANZA

El *boom* de la confianza se debe, en buena medida, a los recientes acontecimientos internacionales. Si tuviéramos que expedir el acta de nacimiento de la confianza la fecharíamos hacia finales de los años ochenta. La caída del Muro de Berlín y el subsecuente desmoronamiento de los regímenes socialistas de Europa del Este —incluida la Unión Soviética—, así como la emergencia de movimientos democratizadores en otras partes del mundo abrieron muchas interro-

gantes.¹ ¿Podrán esos países establecer democracias funcionales?; ¿economías de mercado exitosas?; ¿qué ingredientes, además de partidos políticos, derechos, elecciones, constituciones, son necesarios para que funcione exitosamente la democracia? Las olas de democratización parecerían suscitar, cada vez que se producen, las mismas preocupaciones. Simplemente no es posible que con tan sólo adoptar el ropaje democrático, regímenes secularmente autoritarios se conviertan en democracias al estilo occidental. Lo mismo ocurrió durante la descolonización al final de la Segunda Guerra Mundial.

En general, la historia ha confirmado el escepticismo: muchos de los incipientes regímenes democráticos en África y Asia se colapsaron al poco tiempo y fueron remplazados por dictaduras militares. ¿Por qué no sobrevivió la democracia en esos países? Si bien algunas condiciones facilitadoras, como el desarrollo económico, han sido reconocidas de tiempo atrás, en los años sesenta los politólogos Gabriel A. Almond y Sidney Verba propusieron que el ingrediente básico para la sobrevivencia y estabilidad de la democracia era un peculiar tipo de cultura a la cual denominaron “cívica”. Si los ciudadanos de una nación no contaban con ella, la democracia sería frágil y difícilmente se mantendría en el tiempo.

De la misma forma, la última ola de democratización de finales de siglo ha generado interrogantes similares. ¿Cuál es el ingrediente mágico, intangible al parecer, que permite que el gobierno democrático sea estable y exitoso? Muchos parecerían advertirlo en la confianza y en su corolario: las asociaciones cívicas ensalzadas por Robert Putnam en el influyente libro *Haciendo que la democracia funcione*.² Estos nuevos conceptos llegan en buen momento para remplazar a otro que, a fuerza de abuso semántico, acabó por quedar hueco: el de la sociedad civil. Sin embargo, el uso del término “confianza”, al igual que la idea de la sociedad civil, tiende a ser impreciso y vago.³ La confianza evoca un gran número de relaciones y fenómenos sociales distintos, desde la solidaridad de Durkheim hasta la simple confianza en la repetición de interacciones. La imprecisión en el empleo del término, así como el renovado interés en tratar de dar cuenta del papel que desempeña la

¹ Margaret Levi, “A State of Trust”, en Valerie Braithwaite y Margaret Levi (eds.), *Trust and Governance*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 1998.

² Robert Putnam, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

³ Adam B. Seligson, *The Problem of Trust*, Princeton, Princeton University Press, 1997, p. 7.

confianza en los cambios sociales y políticos, son muestra de la importancia que tiene el concepto. Sin embargo, esta presunción, por fundada que sea, debe ser probada. De forma más específica podríamos preguntarnos: ¿cuál es la relación entre la confianza y el gobierno democrático? Ciertamente los regímenes despóticos o tiránicos no la requieren. Como lo apuntó Montesquieu hace más de dos siglos, los gobiernos tiránicos se basan en el temor. Varias respuestas han sido propuestas a esta interrogante. En primer lugar, la confianza puede facilitar la coordinación entre los ciudadanos, y entre éstos y los agentes gubernamentales, puede reducir los costos de transacción, así como aumentar la probabilidad de que los individuos cumplan con las demandas del gobierno y de que lo apoyen. Muchos autores coinciden en que la confianza hace estas cosas, pero están en desacuerdo en la forma específica en que se producen estos resultados. Para algunos la confianza es una condición necesaria y suficiente, para otros es sólo necesaria. Unos más no la consideran necesaria del todo. Aparentemente, la confianza es necesaria para sostener un gran número de relaciones humanas. Por ejemplo, para la creación de las nuevas instituciones. De manera inversa, la intensidad de los conflictos étnicos y religiosos denota una profunda desconfianza entre grupos: israelíes y palestinos claramente desconfían los unos de los otros. El éxito económico también parece requerir del ingrediente confianza.

El énfasis en la confianza como concepto explicativo también responde a una preocupación pragmática. La democratización de un gran número de países conlleva procesos profundos de cambio institucional como lo vemos hoy en México y en otras naciones. La ingeniería institucional requiere de planos que indiquen cómo construir arreglos sólidos. ¿Cuáles son los cimientos sobre los cuales puede levantarse el edificio democrático? Como lo ha señalado Margaret Levi, durante los años ochenta muchos economistas y politólogos dedicados al diseño y explicación de instituciones trataron de encontrar la estructura de incentivos "correcta". Hoy reconocen que los incentivos no bastan: algo más —presumiblemente la confianza— es necesario para entender (y propiciar) ciertos tipos de acción colectiva como la cooperación, la articulación de demandas sociales, la formulación de políticas públicas y el cumplimiento de las leyes por parte de los gobernados. Como se ha dicho, la confianza es en realidad un concepto paraguas que cobija una variedad de fenómenos cuyo elemento común es que permiten a los individuos tomar riesgos en sus tratos con otros, solucionar dile-

mas de acción colectiva o actuar de forma aparentemente desinteresada.⁴ Sin embargo, apenas si sabemos qué es exactamente la confianza. Contamos sólo con algunos argumentos tentativos sobre la forma en que mejora el gobierno y desconocemos a ciencia cierta qué factores determinan su existencia o inexistencia.

¿CONFIAR O DESCONFIAR?

La confianza, piensan muchos, es algo naturalmente bueno. Con todo, no hay nada natural en esta adscripción normativa. Es más, la desconfianza parecería ser un elemento necesario y sano en la relación entre gobernados y gobernantes. Los ciudadanos que de manera imprudente confían en exceso en sus gobernantes acaban, por regla general, mal. Por el otro lado, la confianza es necesaria para el funcionamiento efectivo de los gobiernos. Ninguna de estas posiciones es, por supuesto, nueva: ambas han convivido por siglos en la historia del pensamiento político. Para muchos teóricos —John Locke entre ellos— las condiciones necesarias para la existencia de una verdadera sociedad civil son la virtud y la confianza.

Veamos el argumento en favor de la confianza en la política. De acuerdo con Putnam, lo que caracteriza al norte de Italia es la existencia de comunidades cívicas en las cuales los ciudadanos se involucran en los asuntos públicos, pero *no* de forma clientelista. Los habitantes *confían* en que los demás actuarán de manera justa y obedecerán la ley. Los líderes en esas regiones son relativamente honestos, creen en el gobierno popular y se encuentran dispuestos a establecer acuerdos con sus adversarios políticos. Las redes políticas y sociales están organizadas de manera horizontal, no vertical. La comunidad valora la solidaridad, el compromiso cívico, la cooperación y la honestidad. Existe un círculo virtuoso en el que la confianza engendra más confianza. Esto hace que el gobierno funcione bien.⁵ La confianza, las normas de reciprocidad, las redes de involucramiento cívico y las asociaciones voluntarias son para Putnam elementos constitutivos de lo que llama “capital social”.

⁴ Margaret Levi, “A State of Trust”, *op. cit.*, p.78.

⁵ Robert Putnam, *Making Democracy Work*, *op. cit.*

Sin embargo, la desconfianza también desempeña un papel importante en las democracias. Un grado de escepticismo en los ciudadanos es saludable. La confianza en el gobierno es, y debe ser, condicionada. En las democracias la confianza está fundada en instituciones que constantemente monitorean el comportamiento de los agentes gubernamentales y que permiten castigarlos de ser necesario. Por ello, los ciudadanos no pueden depositar ciegamente su confianza para luego irse tranquilamente a su casa pensando que el gobierno hará su trabajo. En este tipo de régimen político siempre será necesario que los individuos se preocupen en invertir tiempo y energía mental en mantenerse informados sobre la marcha de los asuntos públicos. En diversos momentos deberán decidir si dan o no su consentimiento a una política pública. Lo cierto es que las instituciones democráticas permiten que los ciudadanos confíen en el gobierno, al hacerlo más confiable. La capacidad de una sociedad para establecer y promover la confianza es, sin duda, importante, pero el escepticismo y la falta de confianza también tienen ventajas políticas significativas. Estos últimos elementos pueden llevar a que se diseñen mejores instituciones y de esa forma contribuir a un mejor gobierno democrático.

La importancia que tiene la confianza nos lleva a preguntarnos sobre su naturaleza. ¿Es la confianza un acto de fe?; ¿cuáles son los requisitos para que confiemos en el gobierno o en otros ciudadanos? Aquí existen dos visiones encontradas con implicaciones muy diferentes para la política. Por una lado, se encuentran aquellos que piensan que la confianza es un fenómeno moral y, en consecuencia, enfatizan la dimensión normativa. Traicionar la confianza depositada en nosotros —seamos individuos privados, partidos políticos o agentes del Estado— es algo reprobable. En una sociedad en la cual está ausente la confianza, afirma un teórico napolitano del siglo XVIII, “tampoco puede haber ningún tipo de humanidad, porque en ausencia de confianza recíproca entre los hombres, cada uno de ellos considerará a su vecino como un enemigo. ¿Y cómo podrá esa sociedad inspirar en los corazones de los individuos esa amistad que es necesaria para el placer de la humanidad?”⁶ Por el otro lado, encontramos a quienes puen-

⁶ Antonio Genovesi, citado por Anthony Pagden, “*Fede Pubblica and Fede Privata: Trust and Honour in Spanish Naples*”, en *Spanish Imperialism and the Political Imagination*, Nueva Haven, Yale University Press, 1991, p. 71. Véase también Anthony Pagden, “The Destruction of Trust and its Economic Consequences in Eighteenth Century Naples”, en Diego Gambetta (ed.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Nueva York, Blackwell, 1988.

san que la confianza no es sino una forma de “interés encapsulado”.⁷ En el nivel individual la confianza es una relación de tres partes: *A* confía en que *B* hará *X*. Más que confianza, lo que existe, afirma Russell Hardin, son “actos singulares de confianza” en asuntos específicos. El sentido común nos dice que algo hay de cierto en esta proposición: confiamos —o desconfiamos— en el gobierno para que haga ciertas cosas, pero no otras. La confianza no es, en este sentido, un cheque en blanco. Es, si se me permite la metáfora económica, una carta de crédito que se extiende a nombre de una persona moral o física, por una cantidad específica, para que ésta cumpla con una tarea determinada.

En segundo lugar, la confianza involucra más que una simple expectativa de comportamiento repetido. Decir que confiamos en que algo ocurrirá sólo porque en el pasado así ha sido pasa por alto un aspecto fundamental del fenómeno. Para que un individuo *A* confíe en que otro *B* hará *X* es necesario, proponen los teóricos de la elección racional, que *A* sepa que *B* está tomando en consideración sus intereses. Me explico: confío en una persona con respecto a un asunto determinado si las razones de esa persona para actuar como yo espero incorporan mis propios intereses. Generalmente está en el interés del otro el mantener una relación cooperativa. Confío en que *B* hará *X* en mi favor porque sé que a *B* le conviene tener una buena relación conmigo. De no ser así —si no estuviera en el interés de *B* hacer *X*— entonces no podría confiar en él.

Las implicaciones de esta interpretación para la relación entre la confianza y la política son significativas. Mientras más compleja y económicamente diferenciada sea una sociedad, será más probable que no exista confianza en el sentido arriba expuesto. Las razones son simples: no hay entre los actores relaciones estables de largo plazo. En el uso cotidiano, el término confianza se aplica a muchas instituciones y actores institucionales. Como en el caso de los individuos, la pregunta sobre si podemos confiar en las instituciones se reduce a la interrogante de si las instituciones pueden ser confiables. La noción de la confianza como interés encapsulado puede generalizarse a las instituciones y los actores políticos: tenemos que pregun-

⁷ Russell Hardin, “Trust in Government”, en Braithwaite y Levi (eds.), *Trust and Governance*, *op. cit.*, pp. 9-27.

tarnos sobre los incentivos que tienen las instituciones para actuar correctamente. Que los integrantes de una organización sean confiables dependerá, en gran medida, de que esté en su propio interés hacer lo que la sociedad espera que hagan.

CONFIANZA Y DEMOCRACIA EN MÉXICO

¿Es importante la confianza para la consolidación de un régimen democrático? Uno de los legados del autoritarismo en México es la desconfianza secular de los ciudadanos hacia los políticos y el gobierno en general. Si en algo confían los mexicanos es en que el país estará peor al término de cada sexenio. La monopolización del Estado por un solo partido también engendró una profunda desconfianza entre los actores políticos que por décadas vieron cómo los procesos electorales eran manipulados por autoridades supuestamente imparciales. De la misma forma, los partidos desconfían de la manera en la que se asignan los dineros públicos porque por años esta asignación fue discrecional e injusta. Por lo anterior, la democracia mexicana tiene a la desconfianza como marca de nacimiento. Ésta, sin embargo, no es una seña exclusiva del caso mexicano: no tenemos el monopolio de la desconfianza. Las transiciones a la democracia en general presentan el problema de construir acuerdos de gobernabilidad basados en la confianza recíproca entre los actores. Los pactos y las elecciones fundacionales son exitosos cuando los ciudadanos y las élites políticas confían en que los acuerdos serán respetados por las partes. Enfrentamos, pues, un reto genérico.

¿Qué hacer cuando la desconfianza en el gobierno es endémica y crónica? No parece haber respuestas claras a esta interrogante. Para los casos muy extremos —ciertas naciones de Europa del Este, por ejemplo—, algunos proponen que no puede hacerse otra cosa sino debilitar significativamente al Estado. Al eliminar a poderosas burocracias —y a los burócratas que trabajan en ellas— desaparecen los objetos de la desconfianza. Son precisamente los “liderazgos fuertes” lo que se desea evitar cuando, históricamente, son los líderes fuertes los que han provocado la desconfianza de los ciudadanos.⁸ Líderes débi-

⁸ *Ibid.*, p. 17.

les, incapaces de actuar de manera caprichosa, es lo que parecería requerirse para que una sociedad desarrolle exitosamente relaciones de confianza.

Creo que México no se encuentra en este último caso. Por tanto, la vía de la reforma es más adecuada que la de la simple “desaparición” estatal. En aquellos lugares en los cuales el Estado se ha colapsado, como en Rusia, no se ha producido confianza sino inestabilidad y criminalidad rampantes. Si la reforma es el camino que debemos transitar, entonces la confianza debe ser el resultado de una reorganización significativa de las instituciones políticas.

Los costos de la desconfianza en México son muy altos y pueden clasificarse en dos categorías distintas. En primer lugar, la desconfianza lleva a un incremento improductivo de las regulaciones gubernamentales y de la burocracia como un medio para construir o restablecer la confianza perdida. La confianza, recordemos, reduce los costos de transacción de las interacciones políticas, tales como las elecciones. Si la ciudadanía y los actores políticos confían en la imparcialidad y en la limpieza de los procesos electorales no será necesario gastar grandes sumas de dinero en asegurar a todos los actores políticos que su voto cuenta. Los sistemas de monitoreo, así como las garantías de imparcialidad —podríamos llamarles fianzas— son muy caros. Esto es particularmente cierto para un país pobre con recursos escasos que debe dedicar una parte importante de ellos a generar confianza. En el corto plazo esta inversión puede ser inevitable, pero si las instituciones no se diseñan de tal forma que capturen la noción arriba expuesta de interés encapsulado para que en el mediano plazo sea la estructura de incentivos la que produzca la confiabilidad en el gobierno, entonces no se iniciará el círculo virtuoso de la confianza y, en consecuencia, no se podrá reducir paulatinamente el gasto oneroso que representan los nuevos arreglos institucionales. Tal vez sea muy pronto para saber si la inversión en confianza ha redituado en México los beneficios esperados.

En segundo lugar, la desconfianza puede traducirse en el no cumplimiento de políticas legítimas o en resistencia activa por parte de los gobernados.⁹ Sin duda, la falta de confianza en que los impuestos recaudados serán utilizados de manera lícita y eficaz explica en parte la

⁹ Margaret Levi, “A State of Trust”, *op. cit.*, p. 96.

altísima tasa de evasión fiscal en México. De forma similar, en el origen de la rebelión chiapaneca se encuentra una profunda desconfianza hacia el Estado, que oprimía a quienes debería servir. Igualmente, la desconfianza hacia el aparato de impartición de justicia ha tenido consecuencias devastadoras, desde los linchamientos populares de presuntos criminales hasta la disminución de potenciales transacciones económicas que podrían haber redundado en favor del país.

Para finalizar, señalo un ejemplo histórico, lejano pero a la vez cercano a nosotros. En el siglo XVII España dominaba al reino de Nápoles siguiendo, más o menos, los preceptos expuestos por Maquiavelo en *El Príncipe*. En julio de 1647 el pueblo napolitano, comandado por un vendedor de pescados, se levantó en armas contra el gobierno virreinal español. La revuelta produjo la expulsión del virrey y el confinamiento de los españoles en un sector de la ciudad. En el levantamiento participaron todos los habitantes, sin distinciones de clase social. Al final, los rebeldes crearon una república independiente. Los protagonistas de la revuelta explicaron sus razones para rebelarse de esta manera: los españoles habían remplazado en Nápoles una sociedad basada en la confianza por otra basada en el honor.¹⁰ Para los napolitanos la distancia entre la confianza y el honor era la misma que existía entre la sociedad virtuosa y la monarquía absoluta —corrupta y corruptora— en donde las leyes servían no al bien público sino a las necesidades privadas del príncipe; era, en último caso, la distancia entre la libertad y la tiranía. En un régimen así no existe amor a la patria, hay desprecio por la religión, la gente ha abandonado cualquier preocupación por la comunidad, de forma tal que la economía es descuidada. Los funcionarios del Estado, subyugados por el lujo, la rapacidad y la avaricia, ya no cumplen con sus deberes cívicos. Cualquier semejanza con la circunstancia mexicana no es mera coincidencia.

¹⁰ Anthony Pagden, *Spanish Imperialism...*, *op. cit.*, p. 70.