

# Revista de Administración Pública

## La transformación de la política contemporánea

**Arturo Núñez Jiménez\***

Expreso mi reconocimiento a la iniciativa de la Fundación Manuel Giménez Abad de las Cortes de Aragón por la convocatoria a este Diálogo y agradezco la invitación para participar en el mismo a su Secretario General, Don José Tudela Aranda. Destaco la distinción que representa para mí el estar en este histórico Palacio de la Aljafería, Patrimonio de la Humanidad.

\* En la Administración Pública Federal se ha desempeñado como Subdirector de Estudios de Coordinación Administrativa de la Dirección General de Asesoría a Estados y Municipios de la Presidencia de la República (1978-1982); en la Secretaría de Gobernación, Director General de Desarrollo Político (1988-1991), Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político (1991-1993) y Subsecretario de Gobierno (1995-1997); Director General de Instituto Federal Electoral (1993-1994); Director General del Infonavit (1995); Diputado Federal por el Estado de Tabasco (1997-2000); Senador y Vicepresidente del Senado de la República (2006-2011).

En su entidad natal Tabasco fue Gobernador Constitucional, así como otros cargos en la administración pública del estado como Director Técnico de Presupuesto del Gobierno Estatal, Coordinador General del Comité Promotor del Desarrollo Socioeconómico y Director de la Casa de Cultura de Villahermosa.

En la academia ha sido profesor de Finanzas Públicas en la Maestría en Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Miembro del Comité del Programa Nacional indicativo en Administración Pública (PRONIAP) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Coordinador Académico y Profesor de Estructura Fiscal del Curso de Especialización sobre Finanzas Públicas en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

Ha sido Consultor Externo de la División de Asuntos Electorales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), habiendo participado durante los años 2001, 2002, 2003 y 2005 en Misiones de Asistencia Técnica en Honduras; Nicaragua (2 veces); Ecuador; y Bolivia (2 veces).

Considero un honor compartir reflexiones en este evento con Don Manuel Aragón Reyes y con Don Fernando Valle-spín Oña, ambos catedráticos de la Universidad Autónoma de Madrid, especialista en Derecho Constitucional el primero, y en Ciencia Política el segundo, muy apreciados los dos, y muy admirados, en México, al igual que Don José Tudela. Desde luego, saludo a los asistentes que habrán de enriquecer esta deliberación.

Se nos ha invitado precisamente a dialogar sobre un tema de la mayor relevancia para nuestros países –España y México– en particular y para la humanidad entera en lo general. Valoro su trascendencia y su oportunidad.

Considero pertinente para mi intervención, partir de algunas referencias conceptuales que hago explícitas. Con Norberto Bobbio asumo la política como la “esfera de acción que se refiere directa o indirectamente a la conquista y ejercicio del poder último (supremo o soberano) sobre una comunidad de individuos en un territorio”. De partida esta definición conduce a un poder soberano y a un ámbito territorial que desde el Siglo XVII con la Paz de Westfalia se identifica con el Estado Nacional. Sea que el origen del Estado se asuma como contrato o como preeminencia en la lucha contra los poderes feudales de origen medieval, se le reconoce como el detentador del monopolio sobre el uso de la violencia legítima –para superar el “Estado de Naturaleza”–, puesta al servicio del bien común. Desde su origen, el Estado dio cabida al debate sobre la forma como distribuir el poder que se le confirió y sus límites ante las libertades y derechos de los individuos que lo constituyen. Con el añadido de la representación política, surgió históricamente la denominada “democracia liberal”, que es fundamentalmente en la que todavía se concreta la política de nuestro tiempo, sin menoscabo de sus formas institucionales específicas a nivel de cada país y de diversos intentos por adjetivarla pretendiendo reorientarla en sus fines y procedimientos.

Progresivamente la política democrática y liberal estableció múltiples puntos de contacto con el derecho y su correlato institucional, el Estado de Derecho, que al garantizar simultáneamente la seguridad jurídica y el ideal de la democracia, se convirtió en el Estado de la Democracia. Siempre siguiendo a Bobbio: “la política tiene que ver con

el derecho desde dos puntos de vista: en cuanto a la acción política se lleva a efecto a través del derecho y en cuanto al derecho delimita y disciplina la acción política”. Y es que el poder coactivo se ejerce regulado por el derecho; y el acceso al poder y su desempeño se concretan a través de reglas, actores e instituciones a cargo de tomar decisiones colectivas que obligan a todos, así como los procedimientos con que deben hacerse, los cuales sustentan su legalidad y contribuyen a su legitimidad.

Todos estos conceptos, que tienen a la política como sustrato, tienen que ver también con sus transformaciones recientes y actuales. Una parte de dichas transformaciones se expresan en la práctica de la política misma –y en tal sentido corresponden al cambio vertiginoso de nuestro tiempo en todos los órdenes de la vida de los individuos y las sociedades–, en tanto que otras transformaciones, más en el campo de la teoría, desafían la supuesta pretensión hegemónica de la política sobre otras de las grandes categorías en que se divide el universo social (cultura, educación, ciencia, tecnología, religión, etc.) pero muy especialmente sobre la economía, ante la cual se proclama la pretendida impotencia de aquélla, sobre todo para regular los flujos financieros. Unas y otras transformaciones de la política se retroalimentan entre sí.

Aterrizada la política en el Estado Nacional y en la noción de democracia liberal, su transformación ocurre dentro y fuera, tanto de su escenario territorial principal –el mismo Estado–, como de sus competencias y responsabilidades propias frente a esas otras categorías del universo social. En el primer caso, estamos ante fuerzas centrípetas y centrifugas que ponen a prueba todos los días al Estado Nacional. Las primeras, dentro de las fronteras territoriales, se refieren a las expectativas y las demandas crecientes y diversificadas de la sociedad nacional, que exigen de la política la descentralización del poder que detenta el Estado; en tanto que las segundas, correspondientes al ámbito externo, presionan al mismo Estado Nacional hacia formas de integración supranacional y de desterritorialización de las actividades productivas mediante flujos de información, dinero, bienes, servicios y personas, en el marco de la denominada globalización. Para unos el Estado Nacional es demasiado grande para gestionar lo subnacional, lo regional y lo local; para otros, es demasiado pequeño para

gestionar los desafíos globales de nuestro tiempo, sea en los ámbitos económico, climático, energético o migratorio.

Por todo ello la política contemporánea se ha transformado y ya no es lo que era. En lo que atañe a los procesos de conquista del poder, las ideologías y las utopías –en lo que tienen de sueños diurnos– tienden a debilitarse, y en algunos casos a desaparecer, surgiendo en su lugar múltiples referentes de identidad que no tienen ya sustento en proyectos nacionales o en programas partidistas integradores, sino en demandas específicas, segmentadas, de grupos de la sociedad civil y de movimientos sociales que, a la derecha o a la izquierda del espectro ideológico político, reivindican lo mismo derechos fundamentales del individuo, la etnia, la condición de pueblo originario, el separatismo, el cosmopolitismo y aun el resentimiento, que la situación de género, la pertenencia generacional, el trato a los migrantes o la confrontación pueblo-élites ante las desigualdades distributivas y los privilegios cada vez más visibles en la sociedad de la información.

Quizá, en tanto conquista y ejercicio del poder estatal, la política enfrenta la mayor embestida en el cuestionamiento contra las instituciones representativas –por excelencia, partidos políticos, parlamentos y gobiernos– y uún contra la noción misma de representación –las proclamas de “que se vayan todos” y “no nos representan” resumen este malestar en la democracia–. Este sentimiento proviene lo mismo de las fallas reales de tales instituciones y de los depositarios que ejercen sus facultades, de la cada vez mayor complejidad de la vida pública moderna, así como de la llamada revolución de las expectativas ciudadanas que con frecuencia desbordan las capacidades estatales reales poniendo en riesgo la gobernabilidad. Promesas incumplidas, hechas al calor de las contiendas electorales; casos frecuentes de corrupción; distancia creciente entre representantes y representados; pobreza y desigualdad social acentuadas, así como políticas públicas ineficaces en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, son signos distintivos que explican desde la política la desafección por la política y por los políticos.

Me detengo en el caso de los partidos: de ignorados y aun hostilizados por el derecho, llegaron a ser “pensionistas del Estado” según la conocida expresión de Klaus Von

Beyme. De fundarse como clubes de cuadros, con el sufragio universal fueron organizaciones de masas y hoy han evolucionado a partidos de especialistas mediáticos al convertirse el estudio de televisión en el ágora por excelencia; de partidos representativos de clases sociales devinieron en partidos “atrápalo todo”. Al pasar las sociedades nacionales de la lucha por la revolución a la lucha por la democracia, aceleradas por el derrumbe del socialismo real, evolucionaron los partidos de ser expresión de ideologías a ser instrumentos excesivamente personalizados de líderes carismáticos o iluminados; de reclutadoras y formadoras de cuadros políticos profesionales las organizaciones partidarias han venido a postular como candidatos a “outsiders” o no profesionales; de convocar el voto ciudadano en torno a convicciones y propuestas programáticas, acuden a los comicios concebidos como opciones en el mercado electoral; de haber sido espacios preferentes para la deliberación de lo público e instancias para la pedagogía social, los partidos forman parte principal de la política-espectáculo vía los escándalos recurrentes; de constituir piezas claves del Estado de partidos, se convirtieron en elementos privilegiados de la partidocracia. Con todo, aun considerándolos un mal necesario, la humanidad no ha creado ningún sustituto mejor de los partidos políticos y siguen dando la batalla para contribuir a reducir la complejidad de nuestro tiempo, ya que si bien desaparecen algunos y pierden fuerza otros, surgen nuevas opciones que están por verse si se consolidan y permanecen en la lucha política más allá de sus líderes fundadores. De la misma manera que los partidos, se puede desmenuzar lo que ocurre con parlamentos y gobiernos como parte de la crisis de la representación.

El proceso de cambio continúa vertiginoso. Si hasta hace poco tiempo la política enfrentaba sobre todo el poder de los medios electrónicos de comunicación social, ahora tiene que hacerse cargo de un supuesto empoderamiento social que hacen posible, en realidad sin bases firmes, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación asociadas a la revolución digital en curso, caracterizadas por la inmediatez y la simultaneidad a tiempo real, a tal extremo que en uno de sus últimos escritos Giovanni Sartori nos advirtió que “la nueva generación no sabe esperar”, sin que tengamos claros los efectos que esto pueda tener en los comportamientos políticos. Este empoderamiento es

todavía en buena medida una ilusión óptica como expresión democrática, habida cuenta que el derecho al internet no es universal, ni como norma ni como realidad socioeconómica, como para constituirse en fuente sustituta de legitimidad. De igual modo, las redes sociales no se decantan a sí mismas para no ser transmisoras de noticias falsas ni abrumar con tanta información trivial que impide, ya no procesarla y usarla eficazmente, sino incluso conocerla con sentido de oportunidad, distinguiendo lo trascendente de lo que no lo es para fines públicos. Adicionalmente debe considerarse que, junto con los “reality shows” televisivos, las redes sociales diluyen todos los días, de nueva cuenta sin tener claros sus efectos últimos, las fronteras entre lo público y lo privado, que contribuyen a delimitar el ámbito de acción de la política, el cual se amplía también porque se pretende por algunos que cada reivindicación grupal, e incluso individual, se convierta en derecho garantizado efectivamente por el Estado. Instrumento al fin, para empezar de quienes las operan, las redes podrían servir –y en muchos casos ya ocurre así– a un mundo mejor, pero para ello deben contrarrestar su manipulación y dar mayor cobertura social a sus innegables beneficios.

Por su parte, la globalización –sobre todo la de los dos circuitos que fluyen por la red a tiempo real: los del dinero y la información, así como la segmentación de la producción manufacturera a través de la “fábrica mundial”–, estructura una economía desterritorializada, especialmente en los casos de los flujos financieros y comunicacionales, que constituyen un enorme desafío para la política y los gobiernos nacionales cuyos ámbitos de acción son territorios delimitados. De la desarticulación entre la existencia de una economía global y la no existencia de un gobierno global –que sólo sería posible a muy largo plazo y que puede no ser deseable–, resulta una política nacional que cada vez menos puede responder a demandas para las cuales no está preparada ni dispone de los recursos necesarios para atenderlas debidamente. Surge así el declive del Estado de Bienestar y una injusta división del trabajo en la que los expertos en finanzas o economía toman las decisiones fundamentales para los mercados globales y nacionales en la comodidad de sus oficinas en los centros hegemónicos, sin estar expuestos a la mirada pública, en tanto que el político que en su país

busca el voto popular, está sujeto al escrutinio público y debe rendir cuentas, de ser ungido como gobernante ha de ejecutar tales decisiones y defenderlas públicamente.

La globalización, como bien sabemos, no se limita al campo de las finanzas, la economía y la información, ya que involucra otros muchos aspectos de la vida social. Ha generado beneficios y perjuicios porque tiende a homologar pautas de producción y consumo así como de esparcimiento, uso del tiempo libre y disfrute de la cultura. No todo en ella es negativo ni tampoco es una novedad total en el devenir de la humanidad. No obstante ello, sus efectos negativos prevalecen para millones de personas y ya la resistencia a la misma, frente a quienes la promueven y apoyan, tienden a constituir un eje de confrontación fundamental en la lucha política, especialmente en las geografías europea y estadounidense. Es en las crisis cuando se pone de manifiesto más claramente la impotencia de la política, la cual, si bien toma decisiones para enfrentarlas, suele generar con ellas malestar y decepción con la democracia al aplicar los recetarios ya conocidos de los programas ortodoxos de estabilización económica y las medidas de rescate de los sistemas financieros. Como bien ha dicho Fernando Vallespín “la política se ha convertido en red salvadora de la economía pero no en su auténtico tutor”. Esto ocurre en detrimento de los niveles de bienestar y su consecuencia lógica la pérdida de consenso político en el cuerpo social, que tiende a votar contra los partidos en el poder, sean del signo ideológico político que sean, y a favor de opciones extremas, populistas o de franco perfil autoritario.

Aunque son muchas las causas que debe enarbolar y muchos los frentes que atender, la política para seguir siendo un instrumento útil para la sociedad –que, pese a todo, sigue siéndolo– ha de replantear su relación actual con la economía, no para que la controle o discipline como proponen algunos, ni tampoco para que se atribuya una superioridad jerárquica que la subordine, sino para retomar su contribución con una lógica diferenciada a la mejor toma de decisiones, que reivindiquen a la vez a la propia política y a la economía en aras de acrecentar el bienestar para el mayor número de personas. Al respecto, la política tiende hacer uso de su diferencia específica –

que estuvo presente en la creación del Estado para hacer posible la convivencia social que parecía imposible–, a la que hizo referencia David Easton cuando conceptualizó que “la política es la única actividad capaz de asignar valores en una sociedad con sentido de autoridad...”, distinta por lo tanto de la racionalidad exclusiva del mercado sustentada en el análisis del costo beneficio y la rentabilidad.”

Cuidando las tentaciones populistas y/o autoritarias, de lo que se trata es que desde los organismos multilaterales especializados, recompuestos en lo que se requiera, se someta a control la globalización no pactada, la de los mercados financieros salvajes, que deben ser regulados a partir de la coordinación y la cooperación de las políticas macroeconómicas de los Estados nacionales.

Para que la política haga su parte hoy en la reordenación del mundo, es necesario recordar las lecciones de la historia: a pesar del dogma neoliberal en sentido contrario, en sus crisis, especialmente en sus grandes crisis, el capitalismo requiere al final de cuentas de la intervención del Estado –la última para rescatar bancos–, no sólo para sacarlo adelante, sino también para mitigar sus efectos más graves en términos de desigualdad social. Así ocurrió en el pasado con el Estado de Bienestar fortalecido después de la Primera Guerra Mundial, con programas como el del Nuevo Trato (New Deal) promovido por el Presidente Franklin Roosevelt en Estados Unidos para contrarrestar los efectos de la Gran Depresión y los acuerdos de Bretton Woods de corte keynesiano para reconstruir las economías nacionales y el orden internacional al finalizar la Segunda Guerra Mundial. En modo alguno se trata de repetirlos, sino de superarlos con capacidad creadora y firme voluntad política en las nuevas circunstancias de nuestro tiempo. Sólo así, efectivamente, la política se reivindicará a sí misma y junto con la economía podrá promover más bienestar generalizado.

Karl Popper nos hizo ver que “el porvenir está abierto”. Y José Ortega y Gasset advirtió “...todo es posible en la historia, lo mismo el progreso triunfal e indefinido que la periódica regresión”. Por brutales que sean las realidades, el ser de las cosas, no nos releva de nuestra responsabilidad de luchar por el deber ser. No tenemos derecho a renunciar

a un mundo mejor para nosotros y las generaciones que siguen. Diálogos como éste, han de contribuir, no al voluntarismo político, sí a refrendar el valor y eficacia de la política.

Zaragoza, Aragón, España, 16 de octubre de 2019