

Buen y mal gobierno: cambio y continuidad en la difícil relación entre moralidad y poder

Geoff Mulgan

Las necesidades fundamentales de las comunidades humanas han cambiado relativamente poco a través del tiempo, y han proporcionado un marco consistente para la legitimación de los Estados. Hay diferencias que separan a los que detentan el poder de aquellos a los que sirven, y como resultado se necesita un arsenal de medidas para alinear las conductas de los Estados con sus deberes. La principal tarea nominal de la democracia es lograr eso sin debilitar tanto al Estado, al punto de que éste no pueda cumplir con sus deberes, y que esa alineación pueda ser amenazada por posibles tendencias a mayor desigualdad, oligarquía, desinformación y desconfianza.

Mi trabajo diario me mantiene envuelto en los aspectos prácticos del diseño e implementación de políticas. Esta noche, aprovechando la oportunidad de hablar a título personal, deseo apartarme del mundo de presupuestos, metas, leyes e instituciones, para hablar de la ética del gobierno, reconociendo que se trata de un tópico difícil y algunas veces espinoso. Donald Rumsfeld dijo que solo había dos cosas que el gobierno estadounidense sabía hacer bien: nada y exagerar. Quisiera exponer algunos roles del Estado que se encuentran entre esos dos extremos.

Trataré de mostrar las constantes en la forma en que los Estados han buscado legitimarse, y en cómo han percibido sus deberes fundamentales; describiré la evolución de nuevos modos de lograr que los Estados se mantengan concentrados en esos deberes antes que en sus propios intereses; explicaré por qué las tareas que enfrentan los Estados se estarían volviendo más difíciles de legitimar, y por qué tal vez tengamos tanto que temer de Estados demasiado débiles como de aquellos demasiado fuertes; y expondré las amenazas para el buen gobierno que pueden surgir de la interacción entre desigualdad, oligarquía, desinformación y desconfianza. Para finalizar voy a sugerir algunas soluciones posibles.

Las dos caras del Estado

Permítanme comenzar con algo de historia muy antigua. Desde el momento en que aparecieron los primeros Estados de los que se tenga noticia, hace unos 5.000 años, éstos le presentaron dos caras al mundo. Una es la del dueño y señor, asociada con leyes, autoridad y coerción, y una visión del poder como posesión a ser tomada, acumulada y protegida. Se trata de un enfoque que ha sido legitimado por una influyente tradición de teoría política, cuya quintaesencia son las ideas de los legalistas, en China, para quienes todas las personas y todas las cosas deben estar al servicio del Estado, y debería usarse la fuerza bruta para castigar a un populacho estúpido y rufián. Maquiavelo y sus sucesores «realistas» desarrollaron un enfoque similar para un mundo de Estados rivales.

Tales ideas les sirvieron de justificación a los imperios para succionar ríos de riquezas, al igual que a mandatarios cleptómanos más modernos como Mobutu o Noriega, y le dieron carta blanca a otros gobernantes, a los que sencillamente les place el poder, la manipulación y la brutalidad. La conducta caprichosamente depravada de Saddam Hussein con sus propios compinches (ejecutando colegas en medio de una reunión, probablemente una tentación para todos los líderes) es un ejemplo extremo. Esas han sido las realidades del poder del Estado para miles de millones de personas.

Manteniendo tales realidades en mente, deseo centrarme esta noche en la otra cara del Estado: su enfoque como servidor; una idea asociada con deber, asistencia y protección, y con el poder como un obsequio que debe retribuirse y compartirse a través del servicio.

Los deberes constantes de los Estados y sus fuentes de legitimidad

Si uno examina la evidencia histórica, se da cuenta de que esa otra cara es casi tan ubicua como la del dueño y señor. Tal como señala Weber, la mayoría de los Estados aspiran a la legitimidad como condición previa para la supervivencia y la lealtad. Yo deseo argumentar que, a la vista de los hechos, los reclamos de legitimidad de los Estados han seguido un patrón señaladamente uniforme, que se ajusta ampliamente a una arquitectura cuádruple de alegatos y deberes éticos.

Protegiendo a la comunidad

En primer lugar, los Estados han reivindicado su legitimidad garantizando la supervivencia de la comunidad y protegiéndola de peligros mortales. El máximo fracaso para cualquier Estado es no lograr preservar su comunidad, y en el pasado el deber de proteger estuvo por encima de todas las demás preocupaciones –incluyendo la moralidad cotidiana–, justificando fácilmente la crueldad y el engaño en los escritos de Maquiavelo y de Sun Tzu, de Morgenthau y de Kissinger. Este deber es la esencia del contrato implícito de todo Estado con su ciudadanía, y configura un rasgo básico que reaparece en tiempos de amenaza. Trae consigo lo que Jane

El máximo fracaso para cualquier Estado es no lograr preservar su comunidad. En el pasado el deber de proteger estuvo por encima de las demás funciones, justificando con ello la crueldad y el engaño.

Jacobs llamó «el síndrome del guardián» –preocupación por el territorio, perspectiva de largo alcance, anticipación al igual que respuesta, vigilancia y un grado de paranoia–, y proporciona una constante directa desde el caudillo menor hasta la superpotencia moderna. Para el público, este papel siempre ha sido ambiguo, puesto que sirve de justificación para que los Estados monopolicen la fuerza, cosa que los convierte, a su vez, en una amenaza. Un dilema que captó maravillosamente la fábula de Esopo sobre un caballo que le pide ayuda al hombre cuando es

atacado por un cerdo. El hombre le responde que le gustaría ayudarlo, pero que para eso tiene que ponerle el arnés primero (en otras palabras, desde el comienzo mismo la libertad depende del sometimiento).

Sin embargo, este deber de proteger también trae consigo una dinámica compleja: convierte a gobernantes y gobernados en interdependientes, pues los primeros necesitan gente y dinero para sus ejércitos. Y también crea obligaciones más amplias, pues, como escribió Thomas Hobbes en su *Leviatán* hace más de 300 años, «los más débiles tienen la fuerza suficiente para matar al más fuerte, ya sea mediante maquinaciones secretas o confederándose con otros...»,



de manera que al más fuerte no le queda otra opción que interesarse por la vida y las necesidades del más débil, y la seguridad nunca es simplemente una cuestión de armas y fronteras; un argumento que tiene particular resonancia ahora que los Estados enfrentan las amenazas radicalmente nuevas de tecnologías enormemente peligrosas en manos de terroristas, por una parte, y cambio climático, por otra.

Promoviendo el bienestar

La segunda fuente constante de legitimidad para los Estados ha sido el bienestar de los ciudadanos. Esto ha requerido leyes y regulaciones para facilitar el comercio y los negocios, pero también una historia sorprendentemente larga de programas para garantizar una adecuada distribución de alimentos y mitigar la pobreza, que pueden observarse desde el Sumer del tercer milenio a.C. hasta la Roma republicana. En el último siglo la democracia llevó este papel al primer plano a medida que los Estados ampliaban dramáticamente su reponsabilidad por el bienestar, protegiendo a los ciudadanos de los riesgos de mala salud, delincuencia, inseguridad y pobreza, y transformó a partes del Estado en una flotilla de remediadores, curadores, cuidadores, terapeutas y reguladores, algunos involucrados en los detalles más íntimos de la vida privada. Esta ampliación de los roles contribuyó a una mejora notable en la duración y la calidad de la vida, medidas ahora con un sinnúmero de indicadores del desarrollo humano, la satisfacción de necesidades y asistencia social. Y para su próxima etapa la búsqueda del bienestar de la población está enfrentando a los gobiernos a los sutiles retos de la configuración de la conducta y la coproducción.

Promoviendo la justicia

La tercera fuente constante de legitimidad ha sido el fomento de la justicia: castigando a los culpables, solucionando conflictos, y logrando una distribución justa de los bienes. Un sentido de justicia es parte de nuestra naturaleza, visible en los niños desde temprana edad. Las comunidades pequeñas organizaban la justicia informalmente; luego, cuando los Estados crecieron, los soberanos asumieron funciones más amplias de arbitraje y castigo, hasta que las sociedades modernas formalizaron el papel del tercero que puede *audi alteram partem* (el principio jurídico de oír a la otra parte) y mediar, arbitrar y castigar. Para desempeñar este papel, los Estados se han convertido en creadores y ejecutores de normas en una escala épica, extendiendo el alcance de la justicia para incluir la justicia social, global, de género e intergeneracional, la discriminación y los procedimientos propios del Estado. Al igual que en el caso de la protección y el bienestar, el Estado no puede proporcionar justicia por sí solo. La ley de Solón en la antigua Grecia determinaba que se castigara a todo aquel que tomara partido en una guerra civil (con la intención de garantizar que todo el aparato estatal usara su influencia para pacificar los bandos en pugna). En la actualidad no tenemos nada equivalente a eso. Pero seguimos oponiéndonos a un sistema de justicia totalmente profesionalizado, y nos aferramos al uso de magistrados legos y jurados compuestos por ciudadanos.

Promoviendo la verdad

La cuarta fuente de legitimidad ha sido la verdad. Originalmente se trataba de verdades sobre el cosmos, reforzadas por reyes con atributos supuestamente divinos ejecutando rituales para mantener el orden en el mundo. Más recientemente los Estados se han legitimado remitiéndose al conocimiento y la razón, con Constituciones basadas en verdades consideradas «de Perogrullo» (incluyendo el preámbulo de la Constitución Europea, que da el visto bueno a la

primacía de la razón). Akbar, en la India del siglo XVI, fue probablemente el primer líder en promover la razón como el valor supremo del Estado, en una época en que el Islam tenía mucho que enseñarle a la Cristiandad sobre tolerancia e ilustración.

Más tarde, a lo largo de los siglos XIX y XX y a medida que extendían su alcance, los Estados generaron una proliferación de nuevas profesiones construidas en torno de tecnologías intelectuales con nuevos conceptos y medidas y técnicas de control; currícula, que buscaba sistematizar lo que era necesario saber; retórica política basada ostensiblemente en el conocimiento de la naturaleza humana; y burocracias fundamentadas en lo que hoy en día llamamos «política basada en la evidencia». Mucho de lo alegado era falaz, oportunista e hipócrita. Se dice que si uno «tortura» los hechos lo suficiente, éstos confesarán cualquier cosa. Mao y Kim II Sung no se contentaban con ser los más grandes estadistas y poetas en la historia de la Humanidad: tenían que ser también los más grandes científicos. Y esa historia sirve de base para creer que solo puede haber unas pocas verdades irrevocables, si es que hay alguna. Pero como afirmó Nikolas Rose, «gobernar es estar condenado a buscar una autoridad para la autoridad de uno», y eso tiene que provenir de un alegato de posesión de la verdad.

Un Estado que no se molesta siquiera en pretender que se apoya en la verdad sería profundamente nihilista, capaz de regular la conducta cotidiana de maestros, policías, médicos y funcionarios utilizando únicamente el miedo. Igualmente importante: los alegatos sobre la verdad crean el espacio para el argumento razonado, y, de hecho, gran parte de la historia de cambios radicales, desde la descolonización hasta la reforma, puede contarse como un relato de la forma en que tales alegatos se volvieron en contra de los propios Estados.

Una arquitectura ética

Estas cuatro alegadas fuentes de legitimidad –protección, bienestar, justicia y verdad– forman una arquitectura ética consecuente y un hilo conductor continuo –al menos de ideales– desde los primeros Estados, hasta la actualidad. Tres ejemplos a intervalos de 2.000 años ilustran este punto. La antigua Sumeria fue el primer Estado de gran escala registrado en la historia, y fue construido en torno de una compleja economía planificada. El rey King Ur-Nammu de Ur, quien reinó alrededor del año 2100 a.C. ejemplifica los roles que comenté anteriormente. Además de defender los deberes religiosos del Estado y promulgar leyes, también le prometió a su pueblo –en términos sorprendentemente modernos– que «establecería la equidad y proscibiría la calumnia, la violencia y la rivalidad». Casi 2.000 años después, el primer gran teórico político, Kautilya, consejero del imperio Maurya, describió los deberes del gobernante en el *Arthashastra*, en términos semejantes: proteger el Estado de ataques externos, salvaguardar el bienestar del pueblo, y mantener la ley y el orden. Kautilya presentó esas funciones como deberes éticos –aspectos del *rajadharma* que, como el *dharma* en sentido más general, es una verdad inmanente sobre el mundo–, pero también las justificó desde el punto de vista del interés propio, pues cuando «un rey injusto es atacado, su pueblo lo derrocará o se unirá al enemigo».

Nuevamente 2.000 años más tarde, el gobierno británico, como la mayoría de sus contemporáneos, describió sus deberes en términos muy similares: seguridad, prosperidad y bienestar, justicia, y la búsqueda de conocimiento. Estos deberes también modelan las líneas

divisorias de la política. La contienda electoral entre George Bush y John Kerry puede interpretarse como una disputa entre la primacía de la protección y la del bienestar, recubierta por otra sobre la veracidad y *bona fides* del Estado. Más adelante explicaré por qué hasta hace poco la mayoría de los alegatos de legitimidad de los Estados eran más cosméticos que reales. Pero su omnipresencia a través del tiempo y el espacio es un recordatorio de que, aunque la naturaleza de los Estados ha cambiado enormemente en la medida en que el poder se ha vuelto sindicado, profesionalizado, distribuido y reedificado, las necesidades fundamentales de las comunidades humanas no han cambiado mucho, y la verdadera prueba del liderazgo sigue siendo la que siempre ha sido: darle a una sociedad lo que necesita, no lo que espera o necesariamente quiere.

Las cuatro fuentes de legitimación o deberes morales se reflejan en niveles sucesivos del tejido mismo del Estado y la sociedad: se corresponden en general con las funciones ministeriales. En la China de Chou, a finales del segundo milenio a.C., las principales funciones ministeriales eran la guerra, la economía, los castigos, la educación y los ritos (lo que llamaríamos hoy relaciones públicas), no muy diferentes de las principales tareas de un gabinete contemporáneo. También se corresponden *grosso modo* con las profesiones más asociadas con los Estados

Las justificaciones de legitimidad no han cambiado mucho. Lo que hace la vida política tan compleja es que los Estados siempre han tenido intereses que discrepan de aquellos de la gente a la que sirven

(respectivamente, soldados y policías, médicos y trabajadores sociales, fiscales y economistas, abogados y jueces, científicos y académicos), cada una con sus propios ideales y limitaciones al abuso del poder, y sus propios argumentos de vieja data sobre si el conocimiento profesional es una posesión a ser explotada o un don a ser compartido. En un nivel más profundo, esas cuatro fuentes se corresponden también con lo que podría llamarse «los síndromes éticos» o perspectivas que apuntalan la sociedad, a saber: el síndrome del guardián que mencioné antes, el utilitarismo, el procedimentalismo, y el razonamiento científico; todos los cuales tienen que conocer a fondo los líderes políticos, así como tienen que manejar sus contradicciones.

Diferencias entre el Estado y aquellos a quienes sirve

Así pues, las justificaciones de la legitimidad no han cambiado mucho. Pero lo que hace que la vida política sea tan compleja es que los Estados siempre han tenido intereses que en cierta medida discrepan de aquellos de la gente a la que sirven. En el caso de las aristocracias, las monarquías, las dictaduras y las oligarquías, es muy probable que tales intereses sean fuertes. Pero incluso en el Estado más democrático habrá inevitablemente cierta diferencia de intereses entre los ciudadanos y los de los encargados de la toma de decisiones que actúan en su nombre. Cualquier presidente o funcionario público valorará su supervivencia en el poder aun si entra en conflicto con otros deberes; a lo largo de varias décadas la teoría de la elección pública o *public choice* ha explorado las diversas estrategias que podrían seguir los encargados del gobierno al competir por recursos y estatus, actuando como maximizadores antes que como servidores públicos.

En la mayoría de las tradiciones políticas se ha reconocido la probabilidad de que haya intereses divergentes entre gobernantes y gobernados, y se ha tratado de definir cuándo está justificado rebelarse contra los malos líderes y derrocarlos. En la antigua China, por ejemplo, la tradición desde Mencius disponía que una vez que un gobernante inmoral hubiese perdido su mandato

celestial, el pueblo tenía el derecho de deponerlo; y en la antigua India el *Mahabharata* autorizaba a rebelarse contra un rey que no protegiera a su pueblo o que lo tiranizara (además de la descripción del *Dharmashastra* de los reyes como servidores públicos, destituibles de ser necesario). Mientras más sabemos sobre las sociedades del pasado, más evidente es que rebelarse contra los gobernantes era algo común.

Sin embargo, algunas tradiciones han negado esas diferencias de intereses proclamando que hay una afinidad perfecta entre líderes y liderados. En el fondo de mucha política y religión hay una búsqueda de la identidad primordial: una unidad perdida que puede ser interpretada en términos psicoanalíticos. Se revela en los nacionalismos; en la hermandad comunista del hombre y en la hermandad feminista de la mujer; en el *Folksh Heimat* socialdemócrata sueco; en la aspiración de un regreso al califato que ahora anda en boca de la gente en las calles de Londres y Argel: todo encarna esa dimensión mística de la política. Sin embargo, la división del trabajo entre gobernantes y gobernados hace inevitable cierta tensión, y ha llevado a muchas culturas –especialmente a las progresistas– a experimentar momentos de profundo desencanto cuando los líderes parecieran traicionar, parcializarse o servir sus propios intereses antes que a la causa.

Mecanismos para alinear Estados y ciudadanos

Si hay diferencias de intereses inevitables entre los Estados y aquellos a los que sirven, ¿cómo se puede armonizar la conducta de los gobernantes con los cuatro deberes fundamentales que describimos antes? Las elecciones democráticas son, por supuesto, parte de la respuesta, y han obligado a los Estados a acercarse más al bienestar, la justicia y la verdad a la realidad. Pero persiste la paradoja democrática de que mientras en teoría el pueblo manda, en la práctica los que mandan son los gobiernos. En el mundo antiguo se daba por sentado en general que lo importante eran las cualidades de los líderes: la *República* de Platón, el *Arthashastra* de Kautilya, y las *Analectas* de Confucio, todos intentaron sistematizar lo que deberían ser esas cualidades y cómo los líderes deberían aprender ética. Se pensaba que las restricciones más importantes al abuso de poder eran internas: autodisciplina y autocontrol.

El aprendizaje de la ética sigue teniendo un lugar en la formación de muchos servidores públicos en todo el mundo. Hace algún tiempo la Kennedy School of Government insistió en introducirlo en su programa de máster en administración pública (para perplejidad de muchos economistas); e incluso en algunas de las democracias más jóvenes se enseña razonamiento ético a los políticos. Sin embargo, muchas elites gobernantes más bien han perdido de vista la importancia de cultivar la autodisciplina y una cultura de servicio. A la ideología neoliberal, que ve todas esas ideas como una farsa, le corresponde parte de la culpa; pero este fenómeno refleja el supuesto moderno más general de que los determinantes más importantes de una conducta y un servicio éticos son las restricciones externas. Algunas de las restricciones para limitar lo que en lenguaje moderno podríamos describir como «problemas mandante-mandatario» tienen un largo linaje. Gran parte de la historia de la antigua Roma puede leerse como el intento finalmente frustrado de lograr un equilibrio de poder contra la majestad real. Los mamelucos –soldados reclutados en regiones remotas para gobernar el Estado egipcio, a fin de minimizar la tentación de formar dinastías o acumular riquezas– fueron una estrategia radicalmente ingeniosa para reforzar una cultura de servicio (y en tiempos tan recientes como los años sesenta Lee Kuan Yew discutió con sus consejeros si en Singapur se podía crear un cuerpo militar al estilo de los mamelucos, para gobernar ese Estado).

Pero los mecanismos para alinear a los líderes con los deberes éticos se asocian principalmente con la democracia, y con tratar de resolver el problema que Rousseau describió al escribir que

En la antigüedad se pensaba que las restricciones más importantes al abuso del poder eran internas: autodisciplina y autocontrol. Se daba por sentado que lo importante era la ética de los líderes. En la modernidad, en cambio, los determinantes más importantes de una conducta o servicio son las restricciones externas

«es contrario al orden natural de las cosas que sean pocos los que gobiernan y muchos los gobernados... en el momento en que un pueblo se provee de representantes, deja de ser libre». Así que, aunque el principio fundamental de que el pueblo puede elegir a sus líderes mediante el voto sea el punto de partida, han sido necesarios otros instrumentos para hacer converger la conducta de los Estados y las necesidades de sus poblaciones. Esos instrumentos son unos cuantos: en primer lugar hay prohibiciones de poder directo; de manera que la autoridad cotidiana para arrestar, castigar o multar está ahora en manos de funcionarios relativamente subalternos, quienes tienen de hecho mucho más poder directo que otros de mayor jerarquía. Un primer ministro

moderno ni siquiera puede multar a alguien por derramar basura. En segundo lugar está un reclutamiento abierto a elites políticas y administrativas, el uso de ciudadanos comunes como jurados, magistrados y concejales, y periodos establecidos de mandato para controlar la profesionalización excesiva de representantes o presidentes.

En tercer lugar está el diseño de sistemas electorales para promover la circulación de gobernantes y oposiciones fuertes, de manera que los que ocupan el poder sean conscientes de que saldrán de allí y viceversa. Como dijera acertadamente Gregor Gysi, líder del ex-comunista PDS de Alemania, en su eslogan para la campaña electoral de 1994: el buen gobierno comienza con una buena oposición. En cuarto lugar tenemos el uso de la diputación, los mandatos y las declaraciones de intención (a las que se oponía vehementemente Sir Robert Peel alegando que «traen todas las restricciones de los contratos, magnificadas por las muy superiores posibilidades e incertidumbres del gobierno», pero que se han extendido ahora con el uso de metas y compromisos cuantitativos).

En quinto lugar está el sometimiento de los líderes al imperio de la ley (territorio discutible cuando varios líderes contemporáneos han invocado inmunidad para evitar que se les lleve a juicio), y los códigos éticos de conducta y organismos reguladores (como el Committee on Standards in Public Life Sixth del Reino Unido): derechos básicos inexpugnables garantizados por tribunales independientes para proporcionar un escudo contra los abusos por parte del Estado y para simbolizar igualdad de poder (Tom Paine pintó la imagen más pura de la democracia al mostrarla rompiendo la corona de dominio real y dándole a cada ciudadano una de sus joyas).

En sexto lugar están las obligaciones externas, como los compromisos de defensa de los derechos humanos o austeridad fiscal adquiridos mediante tratados, restricciones autoimpuestas para incentivar la virtud. La mayoría de esos instrumentos eran virtualmente desconocidos hace 200 años. Ahora todos son parte del estilo de vida común.

Igualmente importante es otro conjunto de restricciones referidas al conocimiento y a la información. Éstas incluyen garantías jurídicas para que los medios de comunicación independientes investiguen e indaguen; derechos ciudadanos de acceso a información gubernamental (que en Suecia tienen ya más de dos siglos y en el Reino Unido se imple-



mentaron hace apenas unos meses); y respaldo directo a la crítica (una de las peculiaridades del Estado moderno es que no solo permite la crítica, sino que la financia activamente mediante órganos de información pública independientes, ONGs y universidades que publican informes sobre insensateces de la administración pública).

Como dije antes, la verdad siempre ha sido una fuente central de legitimación para los Estados: la autoridad por autoridad. Pero el Estado moderno depende mucho más del conocimiento externo para su legitimidad que cualquier otro de sus predecesores. Depende de un extenso flujo de datos, investigaciones y auditorías. Aprende mediante pruebas piloto, evaluaciones y retroalimentación en tiempo real. Funciona a través de redes, compartiendo datos y conocimiento (por ejemplo, en campos como atención a enfermos de cáncer o en la industria de economistas alrededor del comité de política monetaria). Se hace accesible a los ciudadanos (de manera que puedan buscar detalles sobre el desempeño de una escuela o de los cuerpos policiales a través de Internet). Y facilita el funcionamiento de la sociedad civil y de la economía proporcionando información: por ejemplo, datos confiables sobre obesidad y dietas, reservas monetarias, pronósticos del tiempo y seguridad (la semana pasada el Servicio de Seguridad del Reino Unido, MI5, incluso difundió en su sitio en la red algunas de sus evaluaciones de amenaza).

Validación

Sin embargo, como las *bona fides* del Estado muchas veces son vistas con recelo, la legitimidad de su producción y uso del conocimiento nunca deja de ser problemática. En cambio, hemos llegado a confiar cada vez más en un instrumento nuevo y distintivo para regular esa producción de conocimiento, y para juzgar la conducta en general; un instrumento al que llamaré «validación»: designar terceras partes para garantizar, inspeccionar e investigar. Se trata de un principio que se aplica desde hace mucho en las compañías, en profesiones y servicios públicos, y en el gobierno a través de la Oficina Nacional de Auditoría y la Comisión de Auditoría. Se ha vuelto un lugar común en el ámbito global.

La Unión Europea ha adoptado el principio de coordinación abierta, usando la presión paritaria y la transparencia para incentivar una mejor conducta de los gobiernos (por ejemplo, reduciendo las tentaciones de aumentar deudas que tendrán que pagar las generaciones futuras). Algunos gobiernos han adoptado con entusiasmo esas restricciones externas, un poco como los fumadores, que con frecuencia son los que más apoyan las prohibiciones de fumar. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial actúan en forma similar, emitiendo informes sobre las políticas de los países y haciendo recomendaciones (muchas veces en medio de controversias). Su papel es reforzado por iniciativas independientes tales como Transparencia Internacional, que monitorea los niveles de corrupción, y la asociación entre Estados, empresas y ONGs que han creado la Extractive Industries Transparency Initiative para disminuir las tentaciones de que Estados ricos en recursos se llenen los bolsillos a expensas de sus ciudadanos. Ningún validador tiene el monopolio de la verdad, y todos están sujetos a críticas válidas. Algunas veces pueden ser usados para legitimar malas decisiones. Las auditorías externas pueden erosionar la confianza. Pero, en conjunto, han tendido a lograr una mejor rendición de cuenta de los Estados y una mayor calidad de la toma de decisiones (una de las definiciones de poder es «la capacidad de cometer errores impunemente»; los validadores hacen que eso sea más difícil).

Para entender cómo funcionan me parece muy útil pensar en términos de dinámicas del sistema de gobernanza total. Las virtudes éticas no surgen solamente de las constituciones o de individuos de carácter noble. Más bien, vistas con el lente del pensamiento sistémico, lo importante es la interacción de la ética de los líderes (lo que Francisco Varela describió como el *know-how* ético, que se forma a través de la práctica y de las reglas por igual), las estructuras, incentivos y restricciones que los recompensan o castigan formalmente, la retroalimentación proveniente de la más amplia comunidad de expertos, críticos y analistas, y finalmente las expectativas y demandas de las mismas comunidades. Cada uno de esos factores contribuye al buen gobierno, y cada uno comparte cierta responsabilidad en cuanto a si lo obtenemos o no. Cuando están alineados producen buenos resultados, aunque cualquiera puede ser el eslabón más débil.

Existen ciertas evidencias de que en algunos lugares del mundo esos sistemas que sustentan una conducta más ética se han afianzado más y alineado mejor. La reciente Auditoría Estratégica del gobierno británico, que juzgó el desempeño de diversas naciones en los ámbitos económico, social y ambiental, mostró ciertamente que había una estrecha relación entre ética sólida y éxito *societal*: los de mejor desempeño resultaron ser todos países pequeños con sistemas muy abiertos en economía y política, es decir, sistemas que recompensan el cumplimiento y la innovación; con culturas democráticas profundamente afianzadas; con niveles muy bajos de corrupción; y con altos niveles de capital humano y social. Sin embargo, a contravía de esta perspectiva optimista existen algunas razones fundamentales para pensar que la legitimación puede estar volviéndose más compleja.

¿Se están volviendo las tareas del Estado más difíciles de legitimar?

Una de las razones mencionadas es que las tareas que enfrentan los Estados se pueden estar volviendo inherentemente más difíciles de legitimar: proteger contra el terrorismo y otras amenazas; renegociar contratos sociales para hacer frente al envejecimiento de la población; prevenir el cambio climático: una tarea crucial, considerando cuántos Estados en el pasado perecieron por no poder prevenir la destrucción de su hábitat (Irak meridional, alguna vez el centro de la civilización, es un buen ejemplo). Todas esas tareas requieren más en lugar de menos legitimación, algunos sacrificios difíciles y un cambio de conducta de parte de los ciudadanos, así como del Estado. Siempre ha sido cierto que cualquier restricción impuesta al Estado tiene que ser ponderada contra el riesgo de debilitarlo tanto que sea incapaz de cumplir sus deberes. Casi todas las restricciones que enumeré al principio se han sido suspendido en la práctica cuando las naciones han enfrentado peligros mortales.

Es posible que los organismos estatales exageren las amenazas por razones propias, pero es igualmente corriente que sociedades de vida holgada no sean capaces de encarar amenazas inminentes. En este momento ninguna de las restricciones están impidiendo que los Estados tomen las providencias necesarias. Pero algunas de las tareas más nuevas pueden llegar a requerir Estados más fuertes, que a su vez pueden necesitar mayores niveles de legitimidad, y estos, por su parte, serán más difíciles de alcanzar dados los rasgos del sistema más amplio dentro del cual operan los gobiernos.

Divergencias culturales y morales

La necesidad de más legitimación puede centrar la atención en las formas en que las inevitables diferencias de perspectiva entre Estado y ciudadanos se han vuelto más evidentes en un ambiente saturado de medios de comunicación. En el pasado esas diferencias no importaban. De hecho, anteriormente muchos Estados trataron incluso de magnificar las brechas culturales entre gobernantes y gobernados. El suelo por donde hubiera pasado la sombra de algún emperador japonés era considerado peligroso. Había que hacer añicos la vajilla donde hubiera comido. Nadie podía mirarlo a la cara. Por la misma razón, nadie podía montar un caballo donde hubiera cabalgado un monarca español. El temor reverente y los rituales reforzaban las brechas.

J.A. Pocock escribió una vez que en las sociedades tradicionales los gobernantes sabios evitaban dar órdenes porque éstas son directas y verbales, y brindan la posibilidad de desobediencia, mientras que los rituales no son verbales y por lo tanto no tienen réplica. Los Estados modernos son muy diferentes, y tratan de ser accesibles y descifrables. Pero también funcionan en un ambiente cultural distinto. En el fondo son mecanismos para traer orden, por lo que sus empleados, como lo expresó James Scott, tenderán a «ver como un Estado»: explorando, midiendo, controlando, planeando y quizás también muchas veces viendo a la gente como un medio en lugar de un fin. Si todo el que tiene un martillo tiende a ver todas las cosas como clavos, todos los Estados tienden a ver las aristas de la vida como problemas que hay que manejar o frenar. Fácilmente pueden olvidar el precepto de Lao Tsu de que gobernar un gran país es como cocinar un pescado pequeño: «no hay que excederse». Esas diferencias (y hay diferencias paralelas entre las culturas internas de cualquier organización o profesión grande y aquellos a los que sirven) fueron casi invisibles hasta hace poco, pero ahora son mucho más visibles, pues los gobiernos se han hecho accesibles.

Los asuntos morales y culturales que encaran los individuos y los Estados pueden parecer de naturaleza muy diferente. Ahora esas diferencias son más evidentes porque los gobiernos se han hecho accesibles

Algunas veces exponer esas diferencias culturales puede ser catártico de una manera saludable (como cuando las grabaciones de Watergate revelaron la mentalidad del círculo del Presidente). Pero con igual frecuencia puede dar pábulo a una alienación incipiente.

Un conjunto similar de diferencias atañe a la moralidad, o más específicamente a la moralidad de los medios. La regla de oro del rabino Hillel, «uno debe tratar a los otros como quisiera que ellos lo trataran a uno (con sus paralelismos en otras culturas, tales como el precepto del *Mahabharata*: «que ningún hombre haga a otro lo que sería repulsivo para el mismo») se presenta muchas veces como un principio universal. Pero no es muy útil como guía para el ejercicio del poder estatal. Ofrece pocas luces sobre cuándo un líder debe enviar soldados a la guerra, eliminar algo que el pueblo aprecia o castigar con dureza para evitar delitos peores. Sin importar cuán universal sea el alcance de los principios morales, los asuntos morales que encaran los individuos y los Estados pueden parecer de naturaleza muy diferente. Algunas diferencias tienen que ver con proporciones.

El infame comentario de Stalin de que una muerte es una tragedia mientras que un millón de muertos es estadística, es escalofriante e inhumano. Pero todo gobierno realiza juicios, implícitos o explícitos, relacionados con la vida y la muerte en gran escala: en qué términos suministrar asistencia de salud, cuáles riesgos son aceptables en materia de vehículos o drogas. Algunas de las diferencias surgen por necesidad. Hasta los Estados más liberales tienen que ejecutar actos violentos que nunca estarían justificados como acciones de un ciudadano común

(tales como bombardeos y espionaje). Cualquier líder puede tener que ordenar acciones que él no estaría dispuesto a realizar como particular (y puede ser mejor tener líderes que no estén fácilmente dispuestos a realizar tales acciones personalmente). Refiriéndose al engaño de Roosevelt para hacer que Estados Unidos entrara en la II Guerra Mundial, Arthur Miller escribió que «la Humanidad está en deuda con sus mentiras». En los casos más extremos de guerra o amenaza, demasiados escrúpulos por pureza ética personal pueden ser un defecto perjudicial desde el punto de vista de los intereses de la comunidad.

Algunas diferencias surgen en torno del secreto. Con frecuencia los gobiernos tienen conocimientos que podrían ser muy peligrosos si se difundieran (por ejemplo, conocimientos sobre guerra biológica), así como información ambigua que podría resultar alarmante si se hiciera pública. Por ejemplo, cuando un gobierno moderno recibe información no confirmada sobre un posible ataque terrorista a un aeropuerto, no está para nada claro si debería difundirla y arriesgarse a provocar un pánico masivo o si debe silenciarla.

Algunas de las diferencias provienen de la naturaleza de los intereses de los Estados, que requieren que el enemigo de mi enemigo sea mi amigo a un grado que nunca podría tener lugar en la vida cotidiana. Churchill dijo una vez que si Hitler invadía el infierno, él diría cosas buenas sobre el diablo en el Parlamento. Es debido a la peculiaridad de los intereses del Estado que el resultado de cualquier victoria significa el fin de la alianza que la obtuvo; como ejemplos tenemos las rápidas divisiones entre los aliados victoriosos de 1918 y 1945; la prontamente disuelta alianza de China y la Unión Soviética o la de China y Vietnam. Todas fueron elegantemente anunciadas por el canciller austríaco que comentó, después de que los rusos ayudaran a reprimir los levantamientos de 1848; «la magnitud de nuestra ingratitud será asombrosa» (refiriéndose a que la vida continuaría como si nada).

El singular espejo de esas diferencias es que esperamos que los líderes se guíen por reglas mucho más exigentes que las que sigue el resto de nosotros. Así, por ejemplo, esperamos que suspendan las consideraciones personales cuando ejercen el poder impersonal: no conceder favores especiales; no tratar bien a alguien simplemente porque les cae bien. No les permitimos usar su poder para enriquecerse o para obtener favores sexuales (Bill Clinton gana más por un par de conferencias de lo que ganaba en un año como Presidente). Con la libertad de información, las tareas de los gobernantes se han vuelto transparentes en un grado que no aceptaría ningún otro líder de la sociedad, y en algunos países exigimos normas de conducta extraordinariamente estrictas (como lo descubrieran un primer ministro finlandés y un probable primer ministro sueco, quienes tuvieron que renunciar, hace pocos años, debido a infracciones insignificantes).

Al mismo tiempo, esperamos que los políticos en funciones de gobierno hagan frente a ambigüedades y cambios de posición que se derivan de las complejidades de la sociedad que representan (como lo expresara Carlos Fuentes: con el resultado de que a veces la política se convierte en el arte de tragar sapos sin hacer ninguna mueca). Así que tratamos de mantener un delicado equilibrio: queremos líderes con el carácter suficiente para tomar decisiones difíciles, muchas veces muy alejadas de la ética cotidiana, pero con la suficiente fortaleza para no disfrutar esas decisiones, para no perderse en las inevitables ambigüedades, para no permitir que las decisiones duras se vuelvan demasiado habituales (Lee Kuan Yew, hablando de los británicos y no de su propio gobierno que llegó al poder casi una década después, dijo que «la represión es como hacer el amor: la segunda vez siempre es más fácil»). Irónicamente, esas diferencias son mucho más evidentes en las sociedades abiertas. Bruno Bettelheim una

vez especuló sobre por qué, a pesar de la experiencia, la gente les atribuía virtudes y una naturaleza casi divina a los dictadores, sugiriendo que debe ser por el temor de que el gobernante use su poder contra ellos. Los rituales, que trascienden la naturaleza personal del dictador, confirman que éste debe estar por encima de caprichos y venganzas. Mientras mayor sea la amenaza, mayor es la necesidad de negarla creyendo en la virtud del gobernante (razón por la cual quizás Stalin estuvo más cerca de la santidad que ningún otro líder del siglo XX).

Tendencias estructurales

El otro conjunto de razones por las cuales la legitimación se puede estar volviendo más difícil tiene que ver con las tendencias estructurales que han acompañado el paso a una sociedad con un uso mucho más intensivo del conocimiento y la información. En esta parte final de mi conferencia deseo volver a estas razones, y en particular a los problemas interrelacionados de la desigualdad, la oligarquía, la desinformación y la desconfianza, todos los cuales tienen efectos en el sistema total de gobernanza.

Desigualdad

Permítanme referirme primero a la desigualdad. Los Estados se preocupan más por la legitimación cuando se ven obligados a ello por cuestiones implícitas del poder: es decir, cuando necesitan la conformidad y el apoyo de los ciudadanos. Buena parte de la historia de la humanidad puede leerse como un equilibrio de poder cambiante entre gobernantes y gobernados. En las sociedades preagrarias había una relativa igualdad de poder (bajo cociente de poder) y conservamos recuerdos de tales tiempos en las tradiciones de líderes que fueron sacrificados a los dioses. La agricultura elevó abruptamente ese cociente de poder con mayores excedentes, con riqueza acumulada, y así produjo una abundancia de imperios con enormes concentraciones de poder y riquezas, la disposición a usar el poder en forma extremadamente bruta, y culturas alrededor del Estado que enfatizaban el abismo entre gobernantes y gobernados. Hasta hace muy poco, las democracias sólo eran viables donde el cociente de poder era bajo y había un acceso relativamente paritario a los principales medios de producción. En las sociedades agrarias eso significaba tierras, y la descripción de Alan McFarlanes de cómo la economía agraria de Inglaterra, conformada por pequeñas unidades, condujo a un derecho consuetudinario independiente del soberano, y con ello a un lenguaje de derechos, es un buen ejemplo de los complejos nexos entre el poder implícito y sus manifestaciones. También resulta una buena explicación de por qué la Carta Magna es tan importante: no por sus contenidos, pues éste es uno de los documentos más peculiares en llegar a convertirse en icono de la historia democrática (una mezcla de detalles sobre licencias, multas y privilegios señoriales), sino más bien por su valor simbólico como una restricción para los reyes, quienes tuvieron que reconocerlo al menos 40 veces en siglos subsiguientes.

Bajos cocientes de poder dependen también de ejércitos débiles. Todas las primeras democracias, comenzando con Islandia, Inglaterra, EEUU, Australia y Suiza, o tenían fronteras pequeñas o estaban protegidas por océanos o montañas; estaban relativamente libres de amenazas directas constantes que justificaran un poder central coercitivo; y carecían de las grandes acumulaciones de prebendas en sus ciudades capitales que tan a menudo corrompen a las elites. Como contraste, la competencia constante entre naciones en gran parte del continente europeo donde no existían esas condiciones, y donde el control de los medios de producción estaba menos distribuido, alimentó el absolutismo, ejércitos y burocracias fuertes, y derechos civiles débiles. Con el advenimiento de la industrialización el cuadro se tornó aún más

complejo. Por una parte, se volvió posible concentrar aún más el poder. Pero por otra parte, puede contarse una historia admisible de cómo la democracia se desarrolló a partir de un cambio en el equilibrio de poder: el poder de los trabajadores concentrados y organizados impulsó la difusión de los derechos de voto y sindicalización; la necesidad de ejércitos de gran escala reforzó el mismo proceso y obligó a los Estados a legitimarse; el poder de muchedumbres armadas con rifles socavó las ventajas de Estados tecnológicamente avanzados.

Hoy en día encaramos un cuadro igualmente complejo, apuntando a una mejor distribución del poder y mayor reciprocidad entre Estado y ciudadanos, y otras apuntando en dirección contraria. Estas últimas incluyen el papel creciente de instituciones globales distantes, potencialmente más propensas a la corrupción y los botines que caracterizan siempre al poder remoto, a menos que se equilibren con una fuerte ética de servicio; la brecha cada vez más amplia entre naciones; la distancia creciente entre los Estados más poderosos y el resto; las

***Bajos cocientes de poder
dependen de ejércitos débiles.***

***Las primeras democracias
tenían fronteras pequeñas o
estaban protegidas por
océanos y montañas, y, por
tanto, estaban libres de
amenazas directas***

inauditas economías de escala y de alcance, y niveles sin precedente de predominio del mercado (véase, por ejemplo, Intel o Microsoft) que vienen con las economías intensivas en uso del conocimiento; movilidad social en descenso en algunas sociedades y, según ciertas evidencias, una menor circulación de las elites (por ejemplo, en las principales universidades estadounidenses, el 50% de los alumnos proviene del nivel de ingresos más bajo). Todas esas tendencias pueden estar reforzando los nexos, bien documentados, entre la exclusión social y la

exclusión política, que se manifiestan no solo en los patrones de resultados electorales en el Reino Unido o en EEUU, sino también, conforme a un trabajo reciente de Pippa Norris, en las formas más nuevas de activismo basado en causas en todo el mundo occidental, más correlacionadas con la clase social que anteriormente. En otras palabras, las dinámicas subyacentes de democratización y distribución del poder no están de ninguna manera garantizadas.

Todas estas son razones de por qué las políticas sociales para igualar el acceso al capital humano y social son inseparables del buen gobierno; pero también son advertencias de que tales políticas pueden estar yendo a contracorriente.

Oligarquía e intereses personales

El segundo asunto relacionado es el de la oligarquía o el papel de los intereses personales. Hace un siglo Michels presentó las tendencias a la oligarquía como una Ley de Hierro que garantizaría que las democracias sirvieran a unos pocos en lugar de a muchos. En la actualidad, no muchas democracias pueden proclamarse libres de tendencias oligárquicas; éstas no se manifiestan tan solo en las jerarquías tradicionales de poder, sino más bien en los puntos de conexión entre sistemas, donde los intereses organizados buscan atricherar ventajas, muchas veces lejos de la vista del público. Uno de tales puntos es el nexo dinero/política (cuando los partidos políticos compiten más intensamente por atención escasa, tienen que obtener grandes sumas, y es por eso que tantos de los escándalos del mundo democrático giran alrededor de las finanzas). Otros incluyen el nexo entre la política y los medios de comunicación; el de los negocios globales y la formulación de políticas, tanto en gobiernos nacionales como en organizaciones globales; y el de la ciencia y las fuerzas armadas. La importancia de esas

vinculaciones puede medirse por el número de «lobbyistas» e intermediarios empleados para manejar esas interconexiones, por su forma secreta de trabajar, y sus argumentos característicos ante objeciones éticas, los cuales toman la forma de: «a pesar de todo, usted nos necesita más que nosotros a usted»; un argumento que se ve en todas partes, desde los matones haitianos recibidos con agrado por las muchedumbres en Puerto Príncipe hace apenas unos meses (una variante de oligarquía en uno de los países más pobres del mundo), hasta la labor de pasillos de empresas multinacionales en pro de algún escape tributario (recordándonos el comentario de Castro de que la única cosa peor que ser explotado por el capitalismo multinacional es que éste no nos explote).

Claro está que hay fuerzas compensadoras: mayor transparencia y más deliberación pública; el surgimiento de nexos competidores tales como ONGs y gobierno, opinión pública global y organismos internacionales; y la introducción de leyes rigurosas para limitar y revelar el financiamiento de los partidos, como se ha hecho en el Reino Unido. Pero estas son batallas duras que muchas veces se libran contra fuerzas superiores.

Desinformación

La tercera amenaza potencial para la interacción virtuosa, fortificante, entre la ética y la legitimación reside en una parte de los medios de comunicación. En una sociedad saturada de abundante información, los medios inevitablemente han tomado un papel protagónico. Los Estados, que antes se comunicaban directamente con sus ciudadanos, ahora lo hacen a través de los medios, donde sus mensajes son reconfigurados por la lógica de nuevos valores y comentarios (incluyendo la existencia de 200 o más

Las instituciones gubernamentales y mediáticas deberían atribuir un gran valor a la búsqueda de la verdad y la objetividad, aún si ese ideal nunca es totalmente alcanzable. ¿Hay alguna solución?

columnistas en el Reino Unido). Esto no tiene que ser necesariamente un problema. En una democracia es indispensable tener medios vigorosos, independientes y críticos, y en el Reino Unido tenemos la suerte de tener una BBC fuerte y algunos diarios de formato pequeño de gran calidad. Tampoco es necesariamente un problema que los medios antes pobres se hayan vuelto más ricos, más poderosos y de mayor estatus que aquellos a quienes ellos observan. Mucho más problemático, sin embargo, es la falta de una ética fuerte de buscar la verdad en buena parte de los medios (con excepciones honorables, incluyendo, nuevamente, la BBC, el *Financial Times* y algunos otros periódicos y revistas). Para muchos simplemente no tiene importancia si lo que imprimen es verdad o no. El resultado neto de la forma en que trabaja parte de los medios es que el público queda con perspectivas sistemáticamente incorrectas sobre el mundo que los rodea, tal como lo han demostrado reiteradamente investigaciones sobre asuntos que van desde Europa y los inmigrantes hasta servicios públicos, donde hay una profunda brecha entre lo que el público cree y los hechos.

No se trata solamente del Reino Unido. Derek Bok cita evidencias de los años 90 que demuestran que en 1996 la mitad de los estadounidenses creía que el número de puestos de trabajo había disminuido en los últimos cinco años; 80% creía que la inflación no había disminuido; 60% que el desempleo había aumentado o se mantenía igual; 69% que el déficit del presupuesto federal era mayor; y una mayoría creía que la calidad del aire se había deteriorado. Nada era cierto. Nos han enseñado a seguir el consejo de Harold Evans a los periodistas de que cuando escuchen a un político nunca dejen de pensar «¿por qué este

bastardo me está mintiendo?». Periodistas que acostumbraban cenar con políticos ahora «se los cenan». Con una ética fuerte de decir la verdad en los medios, este tipo de escepticismo reforzaría todo lo bueno en el sistema de gobierno. Pero sin una ética tal, esta actitud simplemente conduce al cinismo, y socava cualquier tipo de verdad y cualquier capacidad de legitimación.

Hoy asumimos la extraña posición de que si un vocero del primer ministro se equivoca en algo en su sesión de información diaria, ese algo se toma como una noticia y se busca corregirlo rápidamente, mientras que si uno de los periódicos publica algo errado, nadie mueve una pestaña. Yo sospecho que este déficit ético en la médula de la sociedad de la información se acentúa porque ahora toda comunicación compite por tiempo y atención con el volumen enormemente incrementado de comunicaciones con fines comerciales. La comunicación comercial, al igual que la política, promueve indirectamente la idea de que no existen verdades, solo estrategias y afirmaciones (una visión de las cosas que ha tenido indirectamente una enorme influencia en el estudio académico de la comunicación). No es mi intención plantear una visión simplista de que vivimos en un mundo hecho de verdades objetivas indiscutibles. Mi argumento es más bien que deberíamos desear que las instituciones –gubernamentales al igual que mediáticas– atribuyeran un gran valor a la búsqueda de la verdad y la objetividad, aun si ese ideal nunca es totalmente alcanzable. ¿Hay alguna solución? Aparte de proteger a los medios que tienen una sólida ética en cuanto a buscar la verdad, también podría ser valioso aplicar la validación a los propios órganos de información. No hay posibilidad de que el Estado tenga ningún rol en esto. Pero es enteramente posible que la sociedad civil, quizás acompañada por las universidades, pueda desempeñar un papel mucho más activo en asegurar el cumplimiento de normas, investigar errores, y exigir cuentas a periodistas individuales y agencias informativas en relación con una sólida ética de verdad y exactitud, tal como debería pedir cuentas a los gobiernos.

Desconfianza

La cuarta y última amenaza a la interacción virtuosa, fortificante, entre la ética y la legitimación reside en la naturaleza de la verdad y en la propia relación entre Estado y ciudadanos. La evidencia para el Reino Unido muestra un cuadro muy claro. La confianza del público en las instituciones, especialmente las públicas, es baja, pero es alta en relación con muchos servidores públicos (ciertamente más alta que la confianza en los medios, fundamentalmente la razón por la cual los médicos ganaron su batalla contra el *Daily Mail* por alarmas capciosas en relación con la vacuna MMR). En forma similar, la influencia de instituciones grandes –gobierno, comercio, Iglesia– ha disminuido, mientras ha aumentado la de la familia y los amigos. Este puede ser un resultado predecible de una sociedad más conectada en redes, más celular, y de un ambiente mediático en el que vemos desde bambalinas, casi en tiempo real, cómo se toman las decisiones. Bismarck dijo que «el hombre no debe saber cómo se hacen sus leyes o sus salchichas»: bueno, digamos nada más que mucha gente que ha visitado una fábrica de salchichas no las vuelve a comer. Pero esas tendencias plantean un reto particularmente grave para los Estados, y pueden corroer la autoconfianza de los que trabajan en el gobierno, pues significan que la confianza puede disminuir incluso cuando el gobierno es competente, rinde cuentas y es ético.

Hay algunas cosas simples que los organismos públicos pueden hacer para aumentar la confianza: pueden ser más abiertos; más rápidos en dar explicaciones o en disculparse cuando las cosas salen mal; pueden dirigir mejor sus interacciones y comunicaciones con el público.

Donde se han hecho esas cosas –como con la política alimentaria y monetaria del Reino Unido– la confianza pública ha aumentado. Es indudable que los sectores públicos también deben reconstruir el sentido de misión y vocación de los servidores públicos, tanto en gobiernos nacionales como en instituciones internacionales (y en estas últimas una ética fuerte, que se haga cumplir eficazmente, puede ser aún más importante, dada la dificultad de diseñar algo parecido al rendimiento directo de cuentas a los ciudadanos). Pero nada de esto puede ser suficiente en un ambiente saturado de medios de comunicación. Aquí, nuevamente, puede tener un valor modesto otro tipo de validación. Si estoy en lo correcto al pensar que algunos de los deberes del gobierno han permanecido relativamente invariables, entonces debe haber campo para realizar una evaluación independiente de los gobiernos (de cualquier orientación política) contra los cuatro conjuntos de deberes que describí al principio: qué tan bien han protegido a sus comunidades contra amenazas presentes y futuras; si han mejorado el

La proliferación de auditorías no es un bien absoluto. Pero si tales auditorías se vuelven comunes, más visibles como herramientas para que los ciudadanos puedan juzgar, podrían ofrecer un contrapeso a las distorsiones del prejuicio, la desinformación y la desconfianza

bienestar (y si los haberes de la comunidad –financieros, naturales, físicos– han sido incrementados antes que devaluados y sustraídos); si hay más justicia; si hay un compromiso más fuerte con la verdad en los manejos del gobierno y normas éticas más elevadas.

La proliferación de auditorías no es en ningún caso un bien absoluto. Pero si tales auditorías se vuelven comunes, más visibles como herramientas para que los ciudadanos puedan juzgar, podrían ofrecer precisamente un contrapeso a las distorsiones del prejuicio, la desinformación y la desconfianza, y proporcionar una base más objetiva para regular la relación entre el Estado y los ciudadanos. Tal como están las cosas, tenemos una muy extraña situación en que la mayor parte del público británico creía en 2001 que el gobierno laborista no había cumplido cinco de sus promesas de 1997 –aun cuando sí lo hizo. Auditorías de este tipo también podrían desempeñar un papel global más importante. Como ya señalé, la validación está configurando el ambiente global a través de medidas tales como el Índice de Desarrollo Humano y rankings de corrupción. Medidas más sistemáticas de hasta qué punto los Estados están cumpliendo sus deberes fundamentales podrían ser consolidadas en índices de desempeño nacional –de manera que, por ejemplo, los poseedores de fondos de pensión decidan no invertir en países con rankings bajos–, y otros beneficios de ser miembros de la comunidad global podrían depender de que se cumplan estándares mínimos de desempeño. Sin ninguna duda habría muchos argumentos sobre factores y criterios. Pero métodos de este tipo ayudarían a volver consustancial la buena conducta, a recompensar acciones que apoyen los intereses del futuro antes que la oportunidad de corto plazo.

Conclusiones

Permítanme reunir los puntos tratados. He argumentado que las necesidades fundamentales de las comunidades humanas han cambiado relativamente poco a través del tiempo, y que han proporcionado un marco consistente para la legitimación de los Estados. Sostuve que hay diferencias –que pueden ser refrenadas, pero nunca eliminadas– que separan a los que detentan el poder de aquellos a los que sirven, y que como resultado se necesita un arsenal de medidas para alinear las conductas de los Estados con sus deberes; que la principal tarea nominal de la democracia es lograr eso sin debilitar tanto al Estado que éste no pueda cumplir con sus deberes; y que esa alineación puede ser amenazada por posibles tendencias a mayor desigualdad, oligarquía, desinformación y desconfianza. Finalmente, sugerí que algunas de las

soluciones a esos problemas pueden estar en un mayor uso de lo que he llamado «validación». Jacques Attali una vez le preguntó a Francois Mitterrand cuál era la cualidad más valiosa en un gobernante, y la respuesta fue: la indiferencia. Yo he argumentado lo contrario: que la mejor oportunidad de que los gobiernos sean capaces de cumplir las tareas que probablemente enfrentarán en el futuro –desde la protección de las comunidades y el cambio climático hasta el envejecimiento de la población– reside en que se comprometa más, en que sean más éticos al igual que más competentes. Esa responsabilidad por el buen gobierno se extiende a todo el sistema e incluye a los medios de comunicación, las ONGs y los ciudadanos, al igual que las responsabilidades enraizadas en la Constitución. Y que en lugar de un reforzamiento mutuo del cinismo, la indiferencia y el fracaso, vale la pena luchar por la alternativa del reforzamiento mutuo de la capacidad y la confianza.

Permítanme concluir citando al politólogo Edward Banfield, quien nos brindó un excelente resumen de la visión del sistema sobre ética y gobernanza, y de la opinión que he planteado sobre cómo los roles del gobierno son inseparables de las necesidades fundamentales de la comunidad: «Un sistema político» escribió «es un accidente. Es una acumulación de hábitos, costumbres, prejuicios y principios que han sobrevivido a un largo proceso de ensayo y error, y de incesante respuesta a circunstancias cambiantes. Si el sistema funciona bien en general, es un accidente afortunado: de hecho, el más afortunado que pueda ocurrirle a una sociedad, pues todas las instituciones de ésta, y por tanto todo su carácter y el de los tipos humanos formados dentro de ella, dependen en última instancia del gobierno y del orden político».

Conferencia L.S.E. dictada el 4 de mayo de 2004, a título personal.

Geoff Mulgan vive en Londres, es profesor del London University College y dirige la *Young Foundation*, una organización que se ocupa de idear estrategias novedosas para el desarrollo social. Ha escrito numerosos libros, entre ellos *Connexity* (1997) y *Communication and Control* (1991). Fue director de la Unidad Estratégica del Primer Ministro de Reino Unido y es el creador del *think tank Demos*, institución investigadora de gran influencia.

Texto traducido de:

Geoff Mulgan: Good and Bad Government: change and continuity
in the uneasy relationship between morality and power
(con el gentil permiso del autor)

Buenos Aires, marzo de 2006
Nueva Sociedad
Defensa 1111, 1ºA
Buenos Aires, Argentina
nuso@nuso.org