

GOBIERNO FLEXIBLE PARA UN MUNDO GLOBALIZADO*

In: *Insomnia. REVISTA de Teoría y Filosofía del Derecho* (2005)
Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM),
Fontamara, Mexico: 37-49.

Bruno Frey**

I. En busca de un gobierno mundial

El conflicto básico entre globalización y democracia ha sido a menudo analizado.¹ Ello ha conducido a dos reacciones muy diferentes y, en muchos casos, hasta opuestas:

a) Los "idealistas" hicieron resucitar el sueño perenne de un *gobierno mundial* comprometido con el Estado de derecho, los derechos humanos y los procedimientos democráticos. Muchos ven en las Naciones Unidas la forma preliminar de un tal gobierno mundial y están dispuestos a tomar sus bien conocidas limitaciones como una fase transitoria que será superada con el tiempo.

b) Los "partidarios del mercado" confían en el *mercado global* para resolver básicamente todos los problemas, siempre y cuando los gobiernos no interfieran. Por lo general admiten la necesidad de tener algunas reglas del juego (tales como las que garantizan los derechos de propiedad) pero creen que tales reglas emergen endógenamente como resultado de la competencia internacional.

Ambas reacciones adolecen de serias deficiencias. La noción de un gobierno mundial trata de superponer una estructura de poder sobre el gobierno nacional existente. Supone ingenuamente que un gobierno mundial actuaría guiado por el interés global. Sin embargo, ni siquiera un gobierno mundial democrático-representativo podría proporcionar una verdadera *governance* sino que presentaría graves fallas gubernamentales debido a su enorme distancia de los ciudadanos y a su monopolio del poder. En el mejor de los casos, tal gobierno "mundial" es el ápice del poder mundial dominante (actualmente Estados Unidos) que

* Traducción de Ernesto Garzón Valdés.

** Universidad de Zurich.

¹ Cfr., por ejemplo, Rodrik 1998; von Weizsäcker 1999; Beck 2000; Bernholz 2000; Frey 2002.

ciertamente no satisface el ideal de una institución que imparcial y equitativamente sirva los intereses de la humanidad.

La noción de un mercado mundial globalizado que imponga sus propias reglas de eficiencia es igualmente ingenua. Deja de lado los problemas clásicos de las fallas del mercado que conducen tanto a estructuras monopolísticas, a grandes externalidades negativas (especialmente ambientales) y a un insuficiente suministro de bienes públicos, como a una distribución de ingresos entre regiones e individuos inaceptable desde muchos puntos de vista. Sin embargo, tampoco hay ninguna garantía de que los mercados globalizados induzcan a los gobiernos a proporcionar efectivamente bienes públicos.

A causa del temor por las consecuencias de la globalización en la eficacia política, los ciudadanos han perdido confianza en la política en general. Piensan, con razón, que han perdido el control sobre las decisiones que se toman en los respectivos cuerpos supranacionales e interjurisdiccionales. A su vez, los políticos profesionales y los funcionarios tienden a desplazar las decisiones hacia arriba, hacia la arena internacional y cooperacional. En este nivel supremo están en mejores condiciones de perseguir sus propios fines y lo que ellos creen que responde al interés de sus países, sin tener que buscar siempre la aprobación de los ciudadanos.

La creciente importancia de las decisiones "técnicas" inducidas por la globalización tiene una importante consecuencia negativa: corre peligro la cultura cívica que refleja la motivación intrínseca de los ciudadanos y políticos para contribuir al interés público. Hasta ahora era algo generalmente aceptado que la virtud cívica, tanto de los ciudadanos como de los políticos, es un elemento indispensable de una democracia exitosa (cfr., por ejemplo, Brennan y Hamlin 2000 o Putnam 2000). La teoría tradicional de la elección racional pasa por alto la relación sistemática entre motivación intrínseca y extrínseca (cfr. Frey 1997). La *virtud cívica de los ciudadanos* depende de su interés en la política. La virtud cívica es estimulada por la posesión de amplios derechos de participación en las decisiones políticas. Frey y Stutzer (2002) muestran empíricamente que los individuos obtienen una sustantiva utilidad procedimental de la posesión de derechos de participación política.

El proceso de toma de decisiones relacionadas con asuntos de la globalización requiere *instituciones políticas democráticas más flexi-*

bles.² Tienen que poder adecuarse a la "geografía de los problemas" en vez de estar sujetas a limitaciones tradicionales. Así, pues, la globalización tiene que volverse simétrica: tiene que aumentar la flexibilidad y eficacia no sólo de las unidades económicas sino también de las instituciones gubernamentales.

En lo que sigue se formulan dos propuestas para cambiar las estructuras democráticas a fin de superar la osificación del actual sistema político. La primera, *unidades políticas flexibles*, se refiere al costado de la oferta; la segunda, *ciudadanía flexible*, al costado de la demanda del proceso político.

II. Unidades políticas flexibles

Las jurisdicciones políticas deberían ampliarse de acuerdo con las necesidades de las diversas funciones gubernamentales. Estas necesidades difieren según la función particular que debe ser satisfecha. De aquí resulta que las unidades políticas funcionales por lo general se solapan; un área geográfica particular es atendida por varios proveedores políticos de bienes y servicios gubernamentales. A fin de salvaguardar estas unidades y asegurar que ellas estén al servicio de los intereses de los ciudadanos, tienen que estar controladas democráticamente y los miembros (en el caso ideal, pequeñas unidades políticas tales como las comunas o partes de las comunas) tienen que poder entrar y salir, estableciéndose así una competencia interjurisdiccional. Este concepto ha sido llamado FOCJ, de acuerdo con las iniciales de sus características constitutivas: *Functional, Overlapping, Competing Jurisdictions*.³

Sobre la base de los análisis tradicionales de los bienes públicos (locales) y las externalidades, podría argumentarse que en FOCJ los miembros tenderán a asumir el comportamiento del *free rider*. Así, por ejemplo, comunas con muchos habitantes sin hijos renunciarán a su membresía en la FOCJ destinada a proporcionar servicios escolares, ahorrando así el correspondiente coste impositivo. No tomarán en cuenta los intereses de los ciudadanos con hijos, a pesar de que gozan de la

2 Cfr. para mayor detalle, Eichenberger y Frei 2001, Frey, en prensa.

3 Cfr., para mayor detalle, Frey y Eichenberger (1999) y la discusión crítica en Vanberg (2000) y Blatter e Ingram (2000).

externalidad positiva de una buena educación escolar. La competencia entre las jurisdicciones está, pues, predestinada a conducir a la llamada "race to the bottom", que conduce a una subprovisión de bienes públicos y, en el caso extremo, a un completo derrumbe del suministro de bienes públicos.

Esta crítica supone que los individuos explotan toda oportunidad para comportarse como gorriones. Pero es falso suponer que los individuos se aprovechan plenamente de toda oportunidad para obtener beneficios a costa de los demás. En la mayoría de las situaciones, la mayoría de la gente no se comporta de una manera puramente egoísta. Esto vale especialmente para aquellas situaciones en las cuales el comportamiento moral o altruista implica un bajo coste, como es el caso de las decisiones democráticas colectivas a nivel de las comunas (ver, para más detalles, Brennan y Lomasky 1993, Brennan y Hamkin 2000; para datos experimentales, Eichenberger y Oberholzer-Gee 1998). Como un individuo tiene sólo una influencia mínima en la decisión comunal, no tiene razón para votar en favor de un comportamiento de gorriones en la comuna.

A lo largo de unos pocos años, la investigación teórica y empírica ha reunido una fuerte y acumulativa evidencia que muestra que, en muchas situaciones, los individuos están dispuestos a contribuir sustancialmente a lo que consideran el bien común aun si el coste implicado es mucho mayor que en el caso de las decisiones democráticas. El comportamiento gorrón en presencia de bienes públicos (tal como fuera analizado por Olson 1965) sigue siendo un problema serio, especialmente cuando la gente siente que los demás no contribuyen con la parte que les corresponde o cuando la situación es totalmente anónima y la ganancia posible demasiado grande. Pero estudios de campo muy extensos demuestran (cfr. especialmente Ostrom 2000) que estos incentivos al comportamiento gorrón no guían la conducta, especialmente cuando las personas se conocen y se comunican entre ellas. Existe una evidencia similar de un gran número de experimentos de laboratorio cuidadosamente controlados. No menos del 40 al 60 por ciento de los sujetos en una situación no reiterada contribuyen a la provisión de un bien público puro. El nivel de cooperación se mantiene entre el 40 y el 60 por ciento de lo que debería ser socialmente óptimo, también después de muchas repeticiones de situaciones en las que las personas podrían fácilmente aprender a aprovecharse de las demás (cfr. Ledyard 1995, Bohnet y Frey

1999). Los individuos tienen una medida de valores intrínsecos y la correspondiente *motivación intrínseca* que difiere de la motivación extrínseca inducida por las variaciones relativas de precios (Frey 1997).

Estas consideraciones se conectan con la rápidamente creciente investigación que señalan la importancia del capital social para el comportamiento de los individuos en el contexto político y social en general (Putnam 2000, Paldam 2000). Existe actualmente un amplio consenso entre los científicos sociales en el sentido que la motivación intrínseca, la lealtad o el capital social, es un recurso indispensable para el buen funcionamiento de la sociedad.⁴ Cuando esta motivación está insuficientemente desarrollada o existe precariamente, la sociedad corre el peligro de derrumbarse o, al menos, de funcionar con un bajo nivel de eficiencia. Por lo tanto, hay que procurar protegerla. Tanto en la investigación experimental (Deci, Koestner y Ryan 1999) como en la investigación de campo (Frey y Jegen 2001), se ha mostrado que las intervenciones externas que las personas afectadas consideran como regulantes pueden desplazar la motivación interna. En cambio, las intervenciones externas que son percibidas como apoyo tienden a reforzar la motivación interna.

Las acciones de la gente en la esfera pública son bien captadas por la noción de comportamiento "cuasi-voluntario" (Levi 1997). Se ha demostrado empíricamente que la amplitud del comportamiento de cumplimiento de las leyes impositivas puede ser satisfactoriamente explicado suponiendo que quienes pagan impuestos poseen en alguna medida cultura cívica o moral impositiva. Pero sería ingenuo suponer que la gente es simplemente "buena" y está dispuesta a maximizar el bienestar de la sociedad. Lo que sucede, más bien, es que la gente está dispuesta a comportarse de una manera no egoísta sólo si explícita o implícitamente (por ejemplo, a través de normas sociales) se le pide que así lo haga y cuando ve que los demás se comportan también de esa manera.

En la esfera pública, puede esperarse un comportamiento cuasi-voluntario si las condiciones institucionales promueven esta conducta cívica. Por lo tanto, una tarea crucial de las instituciones es mantener y promover la cultura cívica. Por ello, las instituciones son consideradas de una manera

⁴ Se podría agregar que esto vale también para las relaciones con las empresas, cfr. Osterloh y Frey (2000).

fundamentalmente distinta a la del enfoque económico tradicional de las instituciones (*cfr.*, por ejemplo, Eggertson 1990). Su tarea ya no consiste exclusivamente en establecer eficiencia con preferencias individuales dadas sino también en apoyar la motivación intrínseca.

FOCJ pueden ser diseñadas para cumplir estas tareas. El término "funcional" debería ser interpretado en un sentido amplio, no-tecnocrático. Las funciones que deberían abarcar las jurisdicciones deberían ser diseñadas de manera tal que refuercen la entrega y el compromiso de los ciudadanos con respecto a las actividades públicas. Así, por ejemplo, la motivación intrínseca de los ciudadanos para proteger el medio ambiente debería quedar reflejado en jurisdicciones que atiendan estas preferencias. De manera similar, FOCJ deberían ser diseñadas para satisfacer las concepciones de equidad de los ciudadanos.

Las instituciones políticas flexibles bajo la forma de FOCJ son muy adecuadas para apoyar la virtud cívica dirigida por dos razones:

Primero, a los ciudadanos se les ofrece la posibilidad de implicarse democráticamente en y ser responsables de instituciones políticas que atiendan cuestiones particulares, por ejemplo, el medio ambiente u obras sociales. De esta manera, los ciudadanos experimentan un sentido de pertenencia que es más difícil, cuando no imposible, de adquirir en las tradicionales instituciones gubernamentales democráticas que atienden las necesidades de muchas funciones diversas, o en las unidades tecnocráticas inter-gubernamentales de cooperación sin instituciones democráticas o autonomía fiscal.

Segundo, las FOCJ son diseñadas para extenderse sobre el área geográfica en la que viven los beneficiarios del respectivo suministro público. Tanto los efectos "spill-over" positivos como los negativos son así minimizados, lo que significa que los ciudadanos que contribuyen a su financiación pueden estar seguros de no ser explotados por otros. El requerimiento crucial de evitar comportamientos gorriones es mejor satisfecho en las FOCJ que en las tradicionales unidades políticas multifuncionales.

III. Ciudadanía flexible

Tradicionalmente, la ciudadanía es una relación entre un individuo y un Estado en virtud de la cual el individuo debe lealtad a ese Estado

y, a la vez, tiene derecho a que éste le brinde protección. Hay que subrayar tres aspectos de esta definición:

- Los actores involucrados son los ciudadanos y el *Estado*. Actualmente la ciudadanía es una relación única y monopolística entre los individuos y una *nación* particular. Está fuertemente configurada geográficamente porque la mayoría de los servicios gubernamentales son proporcionados sólo a los residentes, es decir, a ciudadanos que viven dentro de los límites del respectivo Estado.
- Los ciudadanos tienen *derechos* y *obligaciones*. Los derechos se refieren a la esfera *política* (es decir, los ciudadanos tienen el derecho de votar y desempeñar cargos públicos), a la esfera *económica* (es decir, los ciudadanos tienen el derecho a ser económicamente activos como empleados o empleadores), como así también a la esfera *social* (es decir, los ciudadanos están protegidos frente a las penurias económicas por el Estado de bienestar).
- La *relación* entre un individuo y el Estado va mucho más allá de un intercambio entre impuestos y servicios públicos. Más bien el ciudadano "*debe lealtad*" al Estado. Se espera que los ciudadanos atiendan un espíritu público y exhiban virtud cívica. Así, la relación es particularmente no-funcional y recurre a la motivación intrínseca de los ciudadanos y a la comunidad de la gente que comparte lealtad e identidad. Este aspecto distingue el nuevo tipo de ciudadanía aquí propuesto del hecho de ser puramente un cliente o un miembro de una organización, tal como ha sido teóricamente analizado en la bien afianzada Teoría económica de los clubes (Buchanan 1965).

El proceso de globalización, con su reducción de costes de comunicación y transporte, socava, por dos razones, el concepto de ciudadanía de fundamento geográfico: primero, debido a la creciente movilidad humana, un creciente número de individuos vive en países en los que no son ciudadanos. A menudo viven en un país por un breve período de tiempo. Gozan entonces de una parte de los derechos de los ciudadanos pero no tienen que asumir las respectivas obligaciones. Segundo, los costes de transacción del suministro de servicios gubernamentales a los no residentes están disminuyendo dramáticamente. Un ejemplo es la educación que puede ser proporcionada cada vez más a los no residentes vía Internet. De esta manera, las instituciones guber-

namentales se están volviendo cada vez más virtuales (cfr. Colander 2000).

El concepto existente de ciudadanía puede ser generalizado a fin de que pueda servir de apoyo a la virtud cívica y a las instituciones gubernamentales que proporcionan bienes públicos.

IV. Diferenciando la ciudadanía

Existen diversas formas para lograr una ciudadanía más flexible (para más detalles, cfr. Frey 2003).

1) Ampliación de la ciudadanía nacional

- *Ciudadanía temporal*. Un individuo debería poder elegir ser ciudadano de una unidad política particular durante un periodo predeterminado de tiempo, por ejemplo, porque él o ella trabaja y vive en un país por un periodo de tiempo especificado.
- *Ciudadanía múltiple*. Para personas que trabajan y viven simultáneamente en diversos países podría ser una buena solución dividir la ciudadanía en varias partes. Los derechos que acompañan la ciudadanía deberían ser adaptados consecuentemente. Especialmente los derechos de sufragio tienen que reflejar el hecho que una persona elige dividir la ciudadanía entre varias naciones. En la era de la computadora no hay ningún problema en permitir votos fragmentados.
- *Ciudadanía parcial*. Un ciudadano podría ser ciudadano de una unidad política con respecto a una función particular y ser ciudadano de otra unidad política con respecto a otras funciones. En los referenda, los derechos de sufragio deberían consecuentemente extenderse sólo a aquellas cuestiones referidas a la respectiva función.

2) Ciudadanía en diversos tipos de organizaciones.

Una persona puede ser ciudadano de una organización que no sea la nación. Son concebibles las siguientes posibilidades:

- *Niveles de gobierno*. La ciudadanía podría referirse al nivel nacional —ésta es la regla— pero también a un nivel más bajo, como el de la

región, la provincia o el municipio (tal como sucede en Suiza), o a un nivel más alto, como el de la Unión Europea.

- *Suborganizaciones gubernamentales*. Los individuos podrían elegir ser ciudadanos de sólo una parte de un gobierno, tal como el servicio diplomático, el ejército o la administración de seguridad social.
- *Organizaciones cuasigubernamentales*. Existen muchas organizaciones próximas al sector público en las cuales los individuos podrían ser ciudadanos. Las universidades son un ejemplo al respecto. En verdad el concepto "*Universitätbürger* (ciudadano universitario) es bien conocido en el sistema universitario alemán. Obviamente, significa mucho más que ser un "empleado" de una universidad. Significa, más bien, que uno está preparado para la vida académica más allá de consideraciones puramente personales de beneficios y costes a breve plazo.
- *Organizaciones no gubernamentales (ONGs)*. La ciudadanía puede ser de organizaciones tales como iglesias, clubes (por ejemplo, el Rotary Club, los Boy Scouts o hasta clubes deportivos tales como el Manchester United o el FC Barcelona); grupos de acción (como el World Wildlife Fund, Médecins sans Frontières o la Cruz Roja) y organizaciones funcionales (como ICANN, la "Internet Cooperation for Assigned Names and Numbers"). Otras organizaciones en las que puede considerarse la ciudadanía son las empresas con fines de lucro. Los ciudadanos de las empresas tienen una relación especial que va más allá de la condición de cliente, empleado o interesado. Los accionistas tienen un peso en las decisiones de acuerdo con el número de acciones mientras que los interesados carecen de derecho de voto pero ejercen influencia fuera de los canales establecidos, por ejemplo, a través de demostraciones. En cambio, todo ciudadano de una empresa tiene un voto de acuerdo con los principios democráticos generalmente aceptados. Mientras que estos principios difieren no por ello son recíprocamente incompatibles. La ciudadanía de empresa puede perfectamente coexistir con los derechos de los accionistas.

La ciudadanía en el más amplio sentido aquí propuesto se basa en *contratos voluntarios* entre personas que aspiran a una ciudadanía en una organización particular y la organización que ofrece la posibilidad de ciudadanía. Estos contratos establecen un vínculo especial y son

necesariamente *incompletos* porque es imposible formular todas las contingencias que pueda traer el futuro.

Un *rasgo esencial* de la ciudadanía es que una organización puede esperar una cierta medida de compromiso y lealtad de sus miembros. Los ciudadanos están dispuestos a abstenerse de ventajas de explotación a breve plazo. "Ciudadanía" significa que los miembros muestran una *motivación intrínsecamente fundamentada* para apoyar "su" organización más allá y por encima de sus cálculos puramente egoístas. Esto significa también que los ciudadanos están dispuestos a cooperar en la provisión de bienes públicos, aún cuando los egoístas puros puedan tener a ser gorriones.

V. Conclusión

La globalización constituye un gran desafío para la democracia. Bajo las instituciones políticas existentes, es probable que la globalización socave la democracia. Si las decisiones son desplazadas a cuerpos decisivos a nivel mundial, los ciudadanos habrán de perder cada vez más su influencia en el curso de la política.

En este trabajo he argumentado que tal desarrollo no se producirá necesariamente si las instituciones de la *governance* democrática se vuelven más flexibles. He formulado dos propuestas que sirven para permitir que los ciudadanos mantengan, o hasta aumenten, su influencia en el proceso político de una sociedad globalizada. En el costado de la provisión, los individuos deberían tener autoridad para establecer unidades democráticas funcionales (FOCJ) acorde con la geografía de los problemas, y los mercados políticos deberían estar abiertos a polifócos externos. En el costado de la demanda, los ciudadanos deberían poder adecuar su status de ciudadanía a las diversas circunstancias y pueden establecer vínculos especiales con organizaciones más allá del Estado. Si estas propuestas de flexibilidad institucional son llevadas a la práctica, ello reduciría la medida en la cual la globalización socava la democracia. En particular, ellas alientan la virtud cívica y reduce la tentación a adoptar un comportamiento gorrón, propio del suministro de bienes públicos.