

RESEÑAS

Gordon Mathews, Gustavo Lins Ribeiro y Carlos Alba Vega (dirs.),
Globalization from Below: The World's other Economy, Nueva York,
Routledge, 2012, 247 pp.

La globalización desde arriba, la de los intercambios macroeconómicos llama a una globalización desde abajo, la de las personas y sus actividades de sobrevivencia. ¿Cuál es la frontera entre lo legal y lo ilegal, entre lo lícito y lo ilícito, entre el trabajo formal y el trabajo informal, entre lo informal y lo criminal en fin, cuando se desarrolla la globalización? Alimentadas con trabajo de campo, principalmente en las economías emergentes asiáticas y latinoamericanas, este libro aporta respuestas que constituyen un verdadero valor añadido en relación con la bibliografía en general sobre este tema.

Cuando la globalización desde arriba, la de los intercambios de mercancías y de capitales, se desarrolla, la globalización desde abajo, es decir, las actividades ilícitas e informales, conoce un fuerte auge. Tomemos un ejemplo simple. China, Bangladesh, México, etcétera, se han convertido en talleres del mundo. Las firmas multinacionales se han instalado en estos países o han buscado subcontratistas locales para producir en condiciones de trabajo no decentes, mercancías al más bajo costo posible, sin respetar la seguridad de los trabajadores ni el medio ambiente. Este proceso es legal. Sin embargo, es en el origen un rodeo o elusión del derecho en los países avanzados. Dicho de otro modo, producir en los países avanzados en las condiciones impuestas a los países menos avanzados sería completamente ilegal y sería, por ese hecho, una violación de las leyes laborales y de las leyes que protegen el medio ambiente. No se trata solo de diferencias de salario, que pueden ir de 1 a 40, sino también y sobre todo de condiciones de trabajo no decentes. A través de ese simple ejemplo se ve *cuánto lo legal se apoya en lo*

ilegal, cuánto lo ilegal está en el origen de las ganancias substanciales, en fin, que la frontera y la prohibición entre los dos no forman parte del lenguaje de la economía y de los negocios.

Vayamos más lejos e interroguémonos más sobre la globalización desde abajo. ¿De dónde viene y, más exactamente, por qué conoce un auge cuando la globalización desde arriba se amplía? Es el mismo proceso que el que acaba de ser descrito, pero no está motivado principalmente por la búsqueda de la máxima ganancia, incluso si a veces es el caso para quienes organizan y coordinan las actividades ilícitas. Es motivado sobre todo por razones de sobrevivencia.

Desde una perspectiva general, se sabe que la informalidad tiene dos orígenes en los países en desarrollo, y más particularmente en América Latina: 1) el primero resulta de relaciones de producción específicas: el autoritarismo-paternalismo predomina en el campo y tiende a reproducirse con la migración de los campesinos hacia las ciudades. El empleo reviste entonces aspectos de favor, sobre todo en las pequeñas empresas, que hacen que quien encuentra un empleo se sienta obligado *vis-à-vis* de su empleador. Éste no tiene necesidad de declararlo, y, violando las leyes laborales, le mal paga y le impone condiciones de trabajo llamadas indecentes. La contraparte de este autoritarismo es el paternalismo; el empleador tiene una obligación “moral” de ocuparse de su empleado cuando éste está enfermo. De hecho, con la generalización de las mercancías y el auge del capitalismo, esta parte desaparece progresivamente y queda entonces el aspecto informal, ilícito *vis-à-vis* de las leyes laborales, de la seguridad social y de la fiscalidad. 2) Cuando la tasa de inversión es insuficientemente elevada, tomando en cuenta la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo en las medianas y grandes empresas y considerando el crecimiento demográfico al cual se añade la migración del campo a la ciudad, estas empresas no pueden ofrecer empleos formales en número suficiente. Entonces la búsqueda de empleos de estricta sobrevivencia se desarrolla, y con ella la informalidad. En América Latina se observa que con la globalización hay una baja de la tasa de inversión y una desaceleración del crecimiento en relación con la que se observó en los años 1930 a 1970; y así, hay un crecimiento de las ciudades perdidas y de las actividades informales. Es este razonamiento el

que ha permitido a muchos economistas rechazar la *doxa* liberal sobre la informalidad, mostrando que no hay sector informal en sí, ni dualismo, sino un entrelazamiento de actividades informales y formales, apoyándose unas en otras y recíprocamente.

¿Qué pasa con los empleos informales en China cuando la tasa de inversión es particularmente elevada? Los *minjongs*—es decir, los asalariados, principalmente en las grandes empresas y en la construcción— no son beneficiarios de ningún derecho, ya que han migrado del campo a las ciudades sin autorización administrativa. Sin certificado de residencia para beneficiar de algunos escasos derechos que tienen los otros asalariados, se encuentran completamente desprovistos de protección social, son sobreexplotados y pueden ser despedidos sin aviso previo. Su número es muy elevado, entre 200 millones y 262 millones de personas. La diferencia con los informales de América Latina es que gran parte de aquellos son empleados en las grandes empresas. Pero ¿cómo explicar entonces que sea posible legalmente emplear a trabajadores ilegales? Simplemente porque el derecho en China está ligado a la residencia, la protección de los asalariados formales existe pero es débil o incluso no se aplica, y porque cuando el capitalismo se preocupa muy poco de sus trabajadores y de su salud, ahí hay una oportunidad para maximizar las ganancias. En el ámbito de los trabajadores poco o mal calificados, la frontera entre lo ilegal y lo legal es borrosa, poco visible.

Aquí se toca el corazón del problema que corre a lo largo de este libro. El mundo está constituido de Estados-nación que no se sitúan en el mismo nivel de desarrollo, en los cuales los ciudadanos no tienen los mismos derechos. Cuando la globalización se desarrolla, no lo hace a la misma velocidad en todos los Estados-nación, y el contacto entre estos Estados-nación se hace cada vez más íntimo. Lo que aparece como legal en un caso, es ilegal en el otro. De ahí las relaciones complejas que se establecen: importación legal en un país de productos hechos en condiciones legales ahí, pero ilegales en otras partes, reexportación de esos productos en forma de contrabando para evadir los impuestos, o bien, reexportación modificando los documentos que acompañan a estas mercancías, de tal suerte que lo que llega no es lo que se anuncia.

Evidentemente, todo esto se acompaña de corrupción en diferentes niveles (aduanas, policías, políticos). O incluso, como en Hong Kong, con la facilidad con la que se pueden hacer los negocios: sin visas de entrada, acceso a mercancías pirateadas cuyo precio es muy bajo, etcétera, para hacerlas llegar a África o a otras partes. Otra modalidad es por medio de la ruptura de la cadena de valor: importación legal o por contrabando, de discos que a partir de una matriz (un disco “quemado”) son reproducidos bajo forma de discos pirata. O bien, finalmente, racionalidad de esos circuitos donde se entremezclan lo legal y lo ilegal, uno soportando y alimentando al otro. Las fronteras se hacen poco nítidas. Los discos pirata son vendidos a bajo precio, de tal manera que las personas con pocos recursos pueden comprarlos. El éxito de las canciones, de las películas, hace que se presenten en los programas, se dan a conocer y son compradas enseguida por las clases medias a un precio elevado, sea el producto original o... pirateado.

La interferencia entre lo ilícito y lo lícito se hace más importante con el avance de la globalización. Acerca a los países donde los códigos no son los mismos. Y la interiorización de esta frontera por los individuos en situación objetivamente ilícita desaparece poco a poco. Lo ilícito es entonces subjetivamente estimado como legítimo y en su conciencia se convierte en algo normal y, de hecho, legal. Como las sociedades están lejos de ser inclusivas y dado que muchas personas no se reconocen en el Estado, ausente de toda una serie de servicios públicos, incapaz de hacer reinar el derecho, de perseguir a los asesinos, y de sus connivencias con el narcotráfico, los pobres que logran sobrevivir gracias a ese tipo de empleos no pueden comprender por qué este empleo puede ser ilegítimo solo por estar prohibido. La legitimidad de sus empleos reposa sobre su capacidad de hacer sobrevivir a éstos y no sobre categorías legales *versus* ilegales, categorías que aparecen cada vez más abstractas con el auge de la globalización.

Sin embargo, con el aumento del poder de la globalización desde abajo los empleos informales disminuyen relativamente en los años 2000, al menos en América Latina, mientras que la globalización desde arriba avanza a grandes pasos. Esta es una paradoja. Igualmente, los *minjongs* son hoy en parte reconocidos como

problema societal en China y se vislumbra el reconocimiento de algunos de sus derechos. Es igualmente una paradoja. Esas evoluciones parecen contradecir la tesis según la cual la globalización desde abajo se amplía. Las puestas que se pueden aportar a estas dos paradojas, en un caso y en el otro, son relativamente simples. Para uno, la formalización de empleos informales se acompaña de una informalización de empleos formales (precariedad y flexibilidad crecientes) producidas directamente por el avance de la globalización. Para el otro, la necesidad de mano de obra es tan importante, el avance de los medios de comunicación tan rápido, que los *minjongs* pueden optar entre diferentes posibilidades: ir hacia donde están las mejores condiciones, dejar los lugares donde consideran que no tienen futuro.

Esta globalización desde abajo no se concibe por una ausencia del Estado. El trabajo informal debe obedecer a ciertos códigos no escritos (a quién pagar, cuándo pagar para seguir ejerciendo su actividad de ambulante, por ejemplo). Estos códigos traducen de hecho un punto esencial. Las organizaciones a las que pertenecen los informales y a las cuales deben pagar a cambio de ser protegidos por ellas están estructuradas y son de hecho sustitutos del Estado. El Estado legal se ha hecho poroso, no cubre plenamente sus funciones soberanas que le son propias y pierde el control de una parte de su territorio. Al poder *de iure* se substituye el poder *de facto* en ciertos barrios, y es este último el que cubre, por poco que sea, sus funciones, ya sea que el Estado nunca haya podido llenar o sea que las haya abandonado como consecuencia de las políticas liberales adoptadas. Estos sustitutos de Estado son efímeros, amenazados por la aparición de competidores, lo que puede dar lugar a un aumento de violencia cuando aparecen organizaciones estrictamente criminales (narcos, secuestros, etc.). Pero como sustituto del Estado, cualquiera que sea su soporte (tal o cual organización), esas organizaciones sólo pueden existir en relación al Estado legal. Este saca provecho, en términos de dinero y de financiamiento de campañas electorales, pero también en términos de paz social (las organizaciones mantienen la paz en los barrios donde el Estado no puede penetrar o permanecer de manera permanente). Una

vez más, en el ámbito esta vez de lo político, esto sólo puede comprenderse en relación con los poderes no legales... y a la inversa.

Este es el objeto de este libro lleno de ideas nuevas que están basadas en investigación de campo, ya sea en el norte de México, en Guadalajara, en la ciudad de México, en Hong Kong, en China, en la India, en Egipto o aun en Brasil. Una reserva sobre este libro viene de la insuficiente distinción acordada, entre las actividades ilícitas (muy gris) y las actividades propiamente criminales (muy negras) y la ausencia de análisis de las relaciones de dominación o aún de exclusión-penetración que las organizaciones de narcotraficantes desarrollan *vis-à-vis* de las actividades ilícitas. Más allá de esta reserva, es un libro que sin duda hay que leer, más particularmente por quienes solo comprenden la globalización desde arriba.

PIERRE SALAMA

Francis Dupuis-Déri, *Démocratie, histoire politique d'un mot*, Montreal, Lux-Humanités, 2013, 446 pp.

El autor plantea una “historia política de una palabra” desde una perspectiva comparada de Estados Unidos y Francia. De esta manera muestra las paradojas y la evolución contradictoria del concepto de democracia. El argumento central sustenta que después de dos mil años la democracia significó la participación de los ciudadanos (como lo fue desde la Grecia antigua), pero que el concepto ha sido cooptado por las élites en esos países. Bien documentado históricamente, con opiniones directas de actores políticos y de intelectuales de distintas épocas, el libro constituye una gran contribución para el debate sobre la democracia en la actualidad.

El libro propone que tanto en los Estados Unidos como en Francia se vivió una historia similar con cuatro etapas: 1) Denigrar el término de democracia: los actores políticos son acusados de hacer promoción del reino de la pobreza. 2) Afirmación: los actores políticos se oponen al gobierno y expresan una crítica y un ideal igualitario. 3) Desviación: debido a su atracción del término,

los analistas y los actores políticos de centro y derecha se asocian a la democracia. 4) Generalización: completando la distorsión del término, la democracia se asocia a todo lo que está bien (como a Dios) y se equipara al “nosotros”.

En general, es un acierto el señalar que los políticos de derecha utilizaron de manera oportunista el concepto de democracia y los ejemplos que ofrece lo demuestran con claridad, particularmente en el siglo XIX. Sin embargo, si bien el autor ejemplifica en su estudio comparativo, las etapas no son tan claras ni lineales y menos aún generalizables. Sobre todo si se toma en cuenta que las referencias que utiliza son tomadas principalmente de los siglos XVIII y XIX a pesar de ofrecer un preámbulo histórico. Ciertamente el proceso de reconocimiento del concepto de la democracia fue largo, pero las oposiciones y cuestionamientos al concepto las vivimos aún en la actualidad, lo que evidencia una lucha conceptual y política continua.

Cabe destacar que el autor propone el término de agorafobia (*agoraphobie*) para definir a los políticos y autores que muestran una aversión por la democracia directa, es decir, por la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos que les competen. Estos autores (desde la Antigüedad) han descalificado el valor de las asambleas populares y la participación de las personas, particularmente de los pobres o marginados.

¿Cuáles son las implicaciones de este análisis? Por una parte el peligro es latente de disociar la democracia directa y representativa en los hechos, aun cuando el autor ofrece ejemplos históricos claros. Por ejemplo, menciona la posibilidad de sistemas mixtos en los que se incluyan dichas asambleas (p. 222). No obstante el desarrollo contemporáneo de ambas ha sido muy claro en los países llamados desarrollados. Los dos tipos de democracia más que excluyentes son complementarios, ya que es ampliamente conocido que las democracias modernas ofrecen márgenes de participación a la sociedad civil. Por lo demás, el autor descalifica las críticas de la asambleas (p. 340). Sin embargo, estos cuestionamientos han sido legítimos debido a la complejidad de las sociedades contemporáneas en las que operativamente es complejo mantener este tipo de asambleas. Además, existen manipulaciones de ese tipo de

asambleas en las que participa un número reducido de ciudadanos y se toman decisiones cuestionables (véase por ejemplo algunas críticas a asambleas en América Latina como remedo de presupuestos participativos).

Un aspecto positivo de la obra es la valoración de los ciudadanos como actores y defensores de la soberanía popular en una democracia. Aunque el estudio no realiza un análisis del discurso propiamente dicho, a veces se refiere ambigüamente a “la ficción de la soberanía” (p. 135); y de manera similar se refiere al “mito de la igualdad de ciudadanos” (retomado de Platón, p. 150 s.). Estos usos de los conceptos soberanía e igualdad ciudadana causan una confusión, ya que pareciera adoptar una connotación negativa, a pesar de que se trata de conceptos centrales para la defensa que hace el autor de la democracia directa.

Cabe mencionar que la crítica que el estudio muestra al sistema representativo es sobresaliente; por ejemplo, el autor menciona denominaciones como la de “aristocracia democrática” (p. 306) o como lo definiera Robespierre, como un “despotismo representativo” (p. 278). La sección “Los ricos contra la democracia” es muy atinada, pues pone en evidencia la reticencia de las clases poderosas para aceptar los principios de la democracia en Francia y en particular en los Estados Unidos. Asimismo se muestran las claras posiciones de Madison y Tocqueville contra la democracia, aunque prácticamente se le disculpa a este último por “utilizar muchos sentidos del término”. Convendría recordar que para Bobbio, Tocqueville es más liberal que demócrata.¹

Otro aspecto abordado por Dupuis es el relativo al concepto de “república”. El autor muestra numerosos ejemplos contradictorios de los usos del término (tal y como han aparecido a lo largo de la historia), desde los que lo equipararon con la democracia ateniense hasta los que (desde la agorafobia de las élites) rechazaron a la democracia tanto en Estados Unidos como en Francia (p. 85). El autor parece adoptar la posición crítica de Sartori, quien considera que el de república es un ideal mucho más moderado, e incluso observó el contraste de la talante antidemócrata de los fundadores

¹ N. Bobbio, *Liberalismo y democracia*, FCE, p. 63.

de Estados Unidos con la apropiación del nombre actual (p. 358). Con todo, no existe una discusión ni una posición clara del autor sobre la idealización maniquea del término república, según se lo entiende en Francia, justamente al grado que politólogos como P. Manent (citado en la p. 148) rechacen la democracia y que el término república se manipula por los partidos en el poder, como la intelectualidad conservadora para cuestionar la migración o la Unión Europea.

Otro de los conceptos que el autor aborda es la noción de federalismo, que en los Estados Unidos se desarrolló contra quienes a fines del siglo XVIII y principios del XIX promovieron a la democracia. Es decir, se presenta al federalismo como enemigo de la democracia. Si bien los políticos que menciona el autor pudieron adoptar una posición oportunista y de poder respecto al federalismo en ese país, tal pareciera que el autor quiere equipararlo con la connotación negativa del término federalismo que mantienen los nacionalistas en Quebec. De esta manera el lector puede solamente observar una versión negativa del concepto del federalismo y no como un sistema que construye el desarrollo democrático. Más aún, el federalismo auténtico contribuye a la soberanía popular a través de la descentralización, al permitir que grupos y localidades pequeñas tengan una participación política reconocida. ¿Acaso el centralismo es más democrático u ofrece canales de participación directa?

En las conclusiones, el autor agrega a su estudio comparativo breves anotaciones sobre Alemania, Canadá y Senegal. Esta sección aporta muy poco al propósito del libro, particularmente aquello sobre el país africano, que parece fuera de contexto. En cuanto a Canadá, se esperaría una reflexión de mayor profundidad a partir de la comparación entre Francia y Estados Unidos, pero se reduce a una escueta recopilación de citas y una crítica que el ex primer ministro Trudeau hiciera al gobierno canadiense por manipular el concepto de democracia con el fin de que los ciudadanos participaran en la Segunda Guerra Mundial.

De esta manera, el verdadero espacio designado a las conclusiones se reduce demasiado (entre las páginas 404 y 420). Solamente da espacio para que el autor cuestione, con razón, que los

académicos de la actualidad sean manipulados para pretender que el régimen de Atenas antigua es el mismo que el de Washington y el de Francia por tener la misma denominación: el de la democracia. Asimismo el autor cita algunas utilizaciones contemporáneas que pretenden adoptar el concepto de democracia (desde los zapatistas hasta Pinochet). Ciertamente estas comparaciones ofrecen una idea de las distintas apropiaciones del concepto, pero no se profundiza en un debate actual sobre los aspectos que comporta o implica la democracia en la actualidad. Justamente la complejidad de la democracia y sus facetas en las sociedades actuales (mucho más complejas que las que el autor analizó) impelen a un análisis de estas características. El hecho de que el autor no presente una reflexión sobre la complejidad que el concepto amerita trae el riesgo de simplificar el tema, a pesar de que el mismo autor presentase un sinnúmero de significados del concepto de democracia. Por ejemplo, el autor afirma que en el marco de la cooptación del concepto, la democracia está asociada más a las libertades que a la participación (como se la concebía en la Grecia antigua). No obstante, en la actualidad varios autores han mostrado que la democracia remite tanto a las libertades como a la participación.² El mismo autor ofrece definiciones que contemplan a la libertad al definir la democracia. Por ejemplo Jenofonte (p. 61), Roux (p. 167) o Tucker (p. 194) para el contexto estadounidense.

Por otra parte es interesante la atención que se presta a la participación de las mujeres, misma que se ignoró en la historia oficial de la Revolución francesa y la Independencia de los Estados Unidos. Las demandas de las mujeres fueron en efecto desechadas e incluso atacadas durante las revueltas que precedieron a la revolución francesa (p. 126) y en los documentos esenciales de ese movimiento.

Es paradójico que la poca presencia de autores y analistas contemporáneos en el libro constituya una ventaja para conocer directamente a los analistas del periodo analizado (particularmente el siglo XIX). De esta manera el lector puede hacerse una idea propia a partir de fuentes históricas originales.

² Rangel, *Dimensiones e ideales de la democracia*, U. de G., 2011.

El trabajo fue concebido como tesis doctoral del autor, lo cual explica el formato irregular del libro. Es pertinente destacar que siendo uno de los libros más leídos en el Canadá francófono ofrece una idea positiva de una sociedad que guarda un espacio importante al concepto de democracia. Por otra parte, es notorio que este debate sobrepase el ámbito académico y tenga un impacto en la opinión pública.

HUGO RANGEL TORRIJO

Asef Bayat, *Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

Los movimientos sociales se han considerado motores de cambio social, político y económico, antecedentes de las revoluciones y parte inherente de la historia. Se los estudia, generalmente, como movimientos organizados que obedecen a una lógica grupal bajo la influencia de un líder y que actúan mediante protestas, huelgas y demás manifestaciones para expresar inconformidad y desacuerdo con el propósito de influir en las decisiones gubernamentales. Asef Bayat, sin embargo, se distancia de estas propuestas mediante un análisis que pone la acción cotidiana en el centro, en particular las pequeñas protestas que impulsan los ciudadanos, quienes, en conjunto, en su día a día, permiten y promueven la transformación del espacio que habitan y las reglas que los rigen.

No sólo es interesante la teoría que el autor desarrolla en el libro; la pregunta que formula al mirar la cotidianeidad en Medio Oriente y su relación con la estructura política de tintes autoritarios logra responder una cuestión doble: no hay un camino único al cambio, pues éste sucede constantemente y no sólo en la forma que Occidente lo ha estudiado. Medio Oriente tiene una configuración propia que no puede entenderse bajo los mismos parámetros que Occidente.

La mirada occidental, según Bayat, supone que Medio Oriente está estancado y presenta cambios mínimos, por un lado, porque el autoritarismo –predominante en estos países– no permite a la

sociedad civil expresar sus demandas y organizarse activamente para pugnar por ellas, y, por otro lado, porque la represión y la intolerancia son comunes cuando hay intentos ciudadanos de esta naturaleza. Pero ¿qué hace la gente bajo un régimen tan autoritario? ¿Mantiene el *statu quo*? En Medio Oriente ha habido revoluciones, transformaciones políticas, movimientos, protestas y, además, algunas formas distintivas y poco convencionales de activismo que han recibido escasa atención por la falta de categorías y conceptos para estudiarlos.

Esto parece relacionarse con otras teorías, como la que propone James C. Scott en su libro *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*.¹ Sin embargo, Bayat, en trabajos anteriores, distingue su teoría de ésta, la cual procura resaltar la habilidad de las personas de recursos escasos para resistir a los opresores mediante acciones como el sabotaje, difamación o, en general, mediante el falso cumplimiento de deberes y obligaciones impuestas. Se define estas acciones, principalmente, como individuales y discretas que –en un ambiente represivo y autoritario– permiten satisfacer sus necesidades.² Estas ideas contribuyen a diluir la preconcepción que asocia pobreza con pasividad y fatalismo; sin embargo, Scott estudia estos grupos organizados como una fuerza desestabilizadora sin considerar las dinámicas de su microexistencia ni las políticas de la cotidianidad, porque sigue analizando estas políticas bajo una dicotomía de revolución-pasividad.³ Esta explicación es insuficiente para entender la dinámica de grupos similares en las ciudades de países subdesarrollados, pues, en primer lugar, sus acciones son ofensivas (no pasivas u ocultas); implican poder, recursos y oportunidades.⁴ Esto, en segundo lugar, empuja a los grupos e individuos a formar parte de un colectivo, una protesta a la vista de todos que también puede incluir cuestiones morales (difíciles de identificar con un enfoque racionalista).⁵

¹ New Haven, Yale University Press, 1985.

² Asef Bayat, “Un-Civil Society: The Politics of the ‘Informal People’”, *Third World Quarterly*, 18, 1997, p. 56.

³ *Loc. cit.*

⁴ Bayat, “Un-Civil Society...”, p. 57.

⁵ *Loc. cit.*

Bayat propone que cada grupo social, mediante sus acciones cotidianas, cambia el entorno en el que se desenvuelve, conjugando activismo con la vida diaria. Así, se apoyan o desacreditan políticas, se ignoran o promueven mandatos, se contradicen o se hacen de poder. Suele pensarse que, ante un *gobierno autoritario*, los ciudadanos no tienen mecanismos para conducir políticas u oponerse, para impulsarlas o protestar; sin embargo, en este libro se demuestra que los ciudadanos pueden subvertirlo con su presencia, influir en su estructura y desempeño, en sus límites y alcances, pues estos regímenes no gobiernan externos a la sociedad, sino tejiendo su lógica de poder mediante normas, reglas e instituciones en las estructuras sociales. El cambio, como lo plantea Bayat, sucede mediante acciones indirectas desde las zonas de exclusión, cuando el acceso a los medios institucionales está limitado o restringido. A esto Bayat llama *el arte de la presencia* (*the art of presence*): las “acciones colectivas de actores no colectivos” o *no movimientos sociales* (*social non-movements*), como él distingue, dan forma a las prácticas compartidas de un amplio número de gente ordinaria, cuyas actividades fragmentadas pero similares desencadenan cambios sociales mediante prácticas que casi nunca se conducen bajo la guía de una ideología o un líder.

Estos *no movimientos* se desarrollan con el *arte de la presencia*, mediante la representación de millones de subalternos movilizadas, pobres urbanos, mujeres musulmanas, jóvenes y, en general, gente común inmersa en su cotidianeidad, lo que Bayat llama “la invasión silenciosa de lo ordinario”. Esto refiere a las acciones no colectivas pero directas y prolongadas de individuos y familias que están excluidos de sus necesidades básicas (tierra, servicios urbanos, oportunidades laborales, espacios públicos, representación, igualdad) y que procuran adquirirlas al fallar el Estado en proveerlas. Así, surge una nueva economía “al aire libre”, nuevas comunidades y espacios de autodesarrollo en los paisajes urbanos, inscribiendo su presencia activa en la configuración y gobernabilidad de la vida urbana, “afirmando su derecho a la ciudad”. Esto es posible porque el Estado no tiene la capacidad ni los mecanismos para imponer control total, lo que abre lagunas en la regulación y zonas de libertad relativa, que pueden llenar y apropiarse estos actores ordinarios.

Para demostrar lo anterior, el autor usa el método de historia comparada paralela, en la cual parte de una explicación general y confirma sus hipótesis a lo largo de los casos, centrando su análisis en Medio Oriente. Así, analiza varios ejemplos, como el surgimiento de una nueva forma de usar el velo en Irán para expresar una postura feminista, a pesar de las oportunidades limitadas de las mujeres. Otros ejemplos incluyen la invasión de espacios públicos para proporcionar servicios de estacionamiento como una nueva forma de ganarse la vida, la combinación de elementos religiosos y recreativos para formular una “contracultura” que ni el Estado ni los movimientos islamistas aprueban, la convivencia diaria entre musulmanes y cristianos en los suburbios egipcios, el control de las calles como medio para articular el descontento frente a las campañas políticas. Todos estos casos presentan una forma nueva de problematizar modos de gobierno pequeños y dispersos, con una mirada alternativa en la conceptualización y el desarrollo teórico de las características políticas de las relaciones públicas.

Aunado a esto, Bayat destaca que el espacio urbano es el escenario principal de los conflictos sociopolíticos, porque ahí se moldea la naturaleza de los conflictos sociales, provocando tipos particulares de políticas, a nivel macro y micro, donde la calle es “el ámbito final para comunicar el descontento”. A este conflicto entre la autoridad y los grupos informales sobre el control de los espacios públicos y el orden lo denomina *street politics*. Pero la calle no sólo es un lugar para expresar insatisfacción; es también donde se forjan identidades, se amplían solidaridades y se extienden las protestas más allá de círculos inmediatos para incluir a desconocidos, foráneos y a todo el que simpatice o comparta las demandas; es el lugar donde se denotan los sentimientos colectivos, las opiniones públicas de la gente común en su día a día, la expresión de la comunidad. A esto lo llama *political street*.

Así, las revoluciones –en el sentido de “insurrecciones”– no resultan sólo de trayectorias históricas, también están moldeadas por la geografía y facilitadas por ciertas influencias espaciales. Los tipos de conflicto que caracterizan a Medio Oriente no son exclusivos de esta región ni novedosos en su surgimiento; de

hecho, se pueden encontrar similitudes con diversos países en distintos niveles de desarrollo. Sin embargo, como dice el autor, continúa juzgándose el mundo árabe por sus políticas religiosas y nacionalistas, aun cuando ha habido innovaciones en su estrategia y métodos para hacer política. No se puede agrupar a Medio Oriente en el rincón de los países autoritarios bajo el supuesto de que sus condiciones limitan el cambio, donde no ocurre nada porque el Estado lo impide. La realidad muestra que hay transformaciones en las cuales, a pesar de tener pocos recursos e instituciones limitadas, la gente hace política con su presencia, resiste y promueve, se abre paso para poder vivir mejor o simplemente vivir.

Lo que impulsa la investigación de Bayat es el contraste entre las formas de estudiar los movimientos sociales organizados de Occidente y los de Medio Oriente. Para las perspectivas occidentales, los movimientos sociales tienen tres elementos característicos: una demanda organizada y reconocida por las autoridades, tener un conjunto de actividades como marchas, reuniones públicas, asociaciones y participación en medios y, por último, representación pública ante una causa, unidad de sus miembros y responsabilidades.

En Medio Oriente los movimientos sociales parecen tener características distintas a las que la academia reconoce tradicionalmente: tienden a ser silenciosas y más orientadas a la acción, a tener demandas de corte individual, sin líderes ni ideología, lo cual permite que, a pesar de las prohibiciones y sanciones, la gente pueda expresar sus demandas en la práctica, en lo cotidiano y, poco a poco, satisfacerlas en los espacios que el Estado no puede llenar. Estas acciones –en conjunto definidas como *no movimientos*, que expresan descontento o aprobación y que aparentemente están fragmentadas– ganan fuerza y notoriedad al incluir más individuos. Su ámbito de acción se expande a todo lugar donde las personas hagan actos polémicos contra el Estado de manera silenciosa y con hechos que se van transmitiendo en las calles (*political street*) mediante identidades, creación de comunidad y solidaridad.

Es en este sentido que la teoría de Bayat se puede expandir a otras regiones en que la capacidad estatal también deja vacíos,

a pesar de las prohibiciones, en que los *no movimientos* surgen para transmitir demandas, procurando un modo de expresión pero también de solución. Así, los conceptos pueden ayudar a entender movimientos que han permanecido marginados en países no necesariamente autoritarios, como los movimientos por los derechos de género y por los derechos de la población homosexual. Si bien hay marchas y protestas en muchos países, la mayor parte son *no movimientos* que impulsan sus demandas y sus intereses mediante *el arte de la presencia*.

En muy pocos países el matrimonio homosexual está permitido, en algunos la homosexualidad no lo está; sin embargo, ellos, con el solo hecho de ejercer su sexualidad, de forma pública o privada, manifiestan su desacuerdo a las leyes que no los representan. Así, conviven en los espacios públicos, crean identidades y comunidad, solidaridad y apoyo en áreas en las que el Estado no puede actuar. Rusia puede ejemplificar lo anterior, pues es un país donde las protestas por los derechos homosexuales y la propaganda que se le asocie están prohibidas. Sin embargo, las personas llevan su vida privada como mejor les parece, se conocen, se aceptan y no cambian sus preferencias por lo que digan la ley o el Estado. La protesta está viva por el *arte de la presencia*. Otros ejemplos son el creciente trabajo informal en países de Iberoamérica o la conservación de tradiciones culturales y religiosas de los migrantes musulmanes a Europa, como el uso de la burka, prohibido en países como Bélgica y Francia, pero que, a pesar de las sanciones, sigue presente en algunas zonas, a la vista de todos.

A pesar de los cimios que su teoría ofrece, el autor profundiza poco en la ampliación de la misma a otras regiones, culturas o países; tampoco especifica el grado de cambio que permiten los *no movimientos* y por qué en algunos casos las demandas se incorporan al Estado y en otros no o qué hace que tarden más. No sólo es cuestión de cuántas personas se unen a los *no movimientos* mediante sus acciones; también hay factores estructurales que influyen en la posibilidad de que estas demandas puedan canalizarse o puedan seguirse practicando. El autor menciona que, en parte, se debe a que el Estado en Medio Oriente no posee los mecanismos para castigar

todo lo que está en la ley, y por eso surgen espacios para los *no movimientos*; sin embargo, no se detiene a analizar cuáles son esos mecanismos y qué factores estructurales los conforman. Este punto no es parte del objetivo principal del libro, pero es relevante para entender el surgimiento de los *no movimientos*, además de ayudar a la comprensión integral de las revoluciones y movimientos sociales.

También es pertinente comparar la propuesta de este libro con otras teorías que tratan temas similares, como la de Albert O. Hirschman en *Salida, voz y lealtad*, que explica las respuestas de los grupos sociales ante cambios económicos, políticos y organizacionales. Hirschman explica que la voz es la manifestación de inconformidad o desacuerdo del ciudadano, y la salida consiste en decidir no participar o en dejar la organización o país. Ambos procesos están mediados por el grado de lealtad al régimen u organización. La teoría de Bayat puede ampliar el concepto de voz de la teoría de Hirschman, y beneficiarse del análisis estructural, político y económico que presenta Hirschman, acompañada del concepto de lealtad que actúa como mediador.

En cuanto a las revoluciones de Medio Oriente en 2011, el reto para el autor es explicar cómo los *no movimientos* se convierten en movimientos o, en este caso, insurrecciones: es necesario entender los factores estructurales que permiten la transición para saber por qué ocurrió en determinados países y en ese periodo determinado, por qué triunfó en algunos y falló en otros. Así, esta teoría, contrario a lo que parece indicar el autor, es complementaria a otras previas, como las mencionadas; además, abre la puerta a nuevas interrogantes que incluyen aspectos distintos a los tradicionales en el estudio de la participación de grupos sociales. En general, el libro es una gran aportación al estudio de Medio Oriente y de los movimientos sociales. La interrogante que el autor plantea invita a nuevas investigaciones y a ampliar el estudio a otros países o regiones con una forma nueva de mirar y estudiar los grupos sociales y su relación con la autoridad.

Hermilo López-Bassols, *Historia diplomática de México. De la Reforma liberal y la defensa de la República a la consolidación de la soberanía (1855-1876)*, México, Facultad de Derecho de la UNAM-Porrúa-Universidad de Guadalajara, 2012, 1146 pp.

En años recientes, la discusión sobre la historia de las relaciones exteriores de México se ha enriquecido con documentos valiosos. Para recordar: la colección *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, aumentada en su versión 2010, que publicó el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México bajo la coordinación general de Blanca Torres; y también está la *Historia mínima de las relaciones exteriores de México (1821-2000)*, de la embajadora Roberta Lajous, que también apareció bajo el sello de El Colegio de México.

Los debates vueltos a traer por ese tipo de obras son enriquecedores para la discusión histórica, pues no se circunscriben a la revisión historiográfica, sino que acaso su principal característica es que introducen análisis político y de relaciones internacionales. Para sumar a los ejemplos, hay que mencionar el libro que coordinaron Jorge Schiavon, Daniela Spenser y Mario Vázquez: *En busca de una nación soberana. Relaciones internacionales de México, siglos XIX y XX* (México, CIDE-SRE, 2006).

Sin embargo, por lo equiparable de sus fechas de aparición, al libro del embajador López-Bassols hay que leerlo a la par del de Roberta Lajous. “Y nada de comparaciones odiosas...”, diría Alfonso Reyes, así que el lector no debe buscar comparar ambos libros, sino observarlos a cada uno en su circunstancia. Sus intereses, sus objetivos, son distintos, pero en algunos puntos son convergentes e incluso complementarios. La visión general de Roberta Lajous puede enriquecerse con la revisión detallada y puntillosa de López-Bassols.

Empezando por la intención de cada autor, los libros divergen en el tamaño y en sus alcances. Lajous logra ofrecer una visión panorámica y sencilla, no por ello simple, de la historia de las relaciones exteriores de México desde su independencia hasta el año 2000. La pretensión de López-Bassols es muy distinta: limita su estudio a 1855-1876, años en que las figuras esenciales son los grandes representantes del liberalismo mexicano. Hay que destacar que el

estudio del embajador López-Bassols echa mano profusamente del análisis histórico y jurídico, ausente el político. Y eso de malo no tiene nada; su público es distinto. A lo anterior se debe sumar la extensión del libro. Si se convirtió en un volumen de gran tamaño es porque el autor detalla, a veces demasiado, los capítulos históricos que estudia.

Ahora bien, el lector entenderá que el libro de López-Bassols es distinto a los que se han mencionado arriba. En primera instancia, el periodo histórico que toma como arco temporal del estudio es muy importante en la historia nacional. Tan relevante que las narraciones que frecuentemente se detienen en él no pueden establecer diferencias entre la historia interna, del ámbito nacional, y la historia de las relaciones exteriores de México. Todo eso tiene que ver con la efervescencia de las campañas extranjeras que pusieron en peligro la independencia del país, pero también con la relación estrecha que los gobiernos de entonces establecieron con potencias extranjeras. Dichas relaciones se anclaban esencialmente en la necesidad de apoyos para el triunfo en las confrontaciones políticas internas. De tal suerte que no se puede culpar al embajador López-Bassols de no establecer claramente un límite entre la historia de los asuntos internos con los exteriores. Eso sí, es posible apuntar que dada esta dificultad en el objeto de estudio, los diversos apartados del libro a veces suenan repetitivos.

El libro consta de ocho capítulos, una introducción y un apartado de anexos. La introducción es esclarecedora. El lector tiene oportunidad de enterarse con bastante detalle de cuál es la materia del libro y de cada uno de sus ocho capítulos. Además, el autor traza la hoja de ruta de su investigación, caracterizando a su tema como particularmente interesante en el debate histórico. En eso lleva razón, pues a partir del periodo temporal es posible desarrollar varios argumentos atractivos. Uno es el señalado arriba: el periodo es de tal importancia y tan enrevesado que es difícil establecer las fronteras entre la historia diplomática y el resto de los aspectos de la historia nacional. El segundo de los argumentos que propongo es que, debido al anterior, el resultado de la investigación de López-Bassols no queda plenamente caracterizado en el título del volumen. Es decir, este libro no es una historia diplomática, sino

una historia de México, de 1855 a 1876, con mucho énfasis en la relación de México con otras potencias. Y eso no agravia al autor, al contrario, el lector cae en la cuenta de que el libro adquirió las proporciones que tiene porque no es solamente un estudio de historia diplomática, sino que es uno de historia a secas. Es evidente que el entusiasmo del autor por la investigación fue tanto que el objeto fue creciendo poco a poco, como a veces sucede en el proceso de confección de una tesis: a veces el propio investigador no puede o no quiere establecerle límites al estudio. Suele haber dos resultados para situaciones así: o el proyecto fracasa, o se convierte en un libro como este, detallado y amplio. Esa es quizás la mayor ventaja que se puede observar en el texto de López-Bassols, la amplitud y el detalle de su historia son características que ningún interesado en la época desdeña. He ahí a sus lectores.

El primer capítulo destaca el gobierno de Juan Álvarez, particularmente hablando de la brevedad del periodo, pero de su importancia para la política mexicana el resto del siglo, pues fue en este gobierno en que hicieron su aparición los liberales que formarían generación y que, en adelante, se harían cargo de las riendas del país. Ocampo al frente de la cartera de Exteriores sentó un precedente esencial: logró para el general Álvarez el reconocimiento del cuerpo diplomático en el país, pidiéndoles que se trasladaran a Cuernavaca, afirmando con ello la particularidad de que por vez primera era reconocido un gobierno como nacional aun cuando no ocupara la capital.

El segundo capítulo se detiene en el gobierno de Ignacio Comonfort, como secuencia natural del de Juan Álvarez. Éste dejó la presidencia al poco tiempo de haberla tomado, pues, como señaló Fernando Díaz y Díaz en su excelente libro *Caudillos y caciques. Santa Anna y Juan Álvarez*,¹ las características del liderazgo de Álvarez lo hicieron más propenso a ejercer como cacique, dominando en su región, que en la política nacional. Este capítulo está impregnado de la pretensión moderada de gobierno de Comonfort y la introducción de las ideas y proyectos liberales que dominarían el resto del siglo. Con Europa, el gobierno de Comonfort desarrolló

¹ Fernando Díaz y Díaz, México, El Colegio de México, 1971.

acercamientos, por ejemplo, con los Estados alemanes, y también trató de conciliar los diferendos existentes con Gran Bretaña y España, que llegarían inconclusos hasta el gobierno de Juárez y que serían determinantes en la coyuntura expedicionaria que inició el Segundo Imperio mexicano.

En el tercer y cuarto capítulos, López-Bassols lleva al lector por la historia de la Guerra de Reforma. Como se dijo antes, las figuras de la segunda mitad del siglo: los liberales, que se convierten en protagonistas centrales del libro. La gesta de Benito Juárez y otros grandes del liberalismo mexicano, a través de la confrontación armada con los conservadores, es oportunidad para que la obra destaque los acercamientos de ambos bandos con potencias extranjeras, buscando soluciones a la guerra; por supuesto, soluciones encaminadas al triunfo particular de unos y otros. Sobra decir que esa generación de hombres ilustres se hizo cargo de la política exterior con particular tino, con la vuelta de Melchor Ocampo a la cartera de Exteriores y la designación de José María Mata en la legación de Washington. El periodo fue de acción política ardua para los liberales a fin de lograr el reconocimiento del gobierno norteamericano para el de Juárez. Hasta este punto, si no se leyera otra obra que trate la primera mitad del siglo, el lector tendría una radiografía clara de la relación con Estados Unidos y de la importancia que ésta ha tenido desde siempre para México. Tan importante es el episodio de los contrapuestos tratados McLane-Ocampo y Mon-Almonte, que el autor les dedica todo el cuarto capítulo, ofreciendo análisis pormenorizado de ambos instrumentos diplomáticos.

Los capítulos v y vi en cierta manera también son simbióticos. Uno se ocupa de la política exterior de Juárez durante la Intervención y el otro de la del Segundo Imperio mexicano. Éste en particular es un trabajo interesante. El autor detalla el mismo periodo analizando dos frentes, dos circunstancias, dos gobiernos. Huelga decir que si bien la política internacional del gobierno de Juárez estuvo definida por la guerra, la del emperador Maximiliano pretendió partir de la premisa contraria: supuso el desarrollo de vínculos exteriores para un México pacificado, cosa ni verdadera ni fácil de lograr. Claramente el gobierno de Maximiliano de Habsburgo tuvo en sus pretensiones exteriores una visión de Estado

que, desafortunadamente, se topó con una realidad lapidaria y difícil de ignorar: la debilidad institucional y política del imperio.

Ni siquiera es necesario reafirmar lo que otras historias de México ya nos han contado: que la intensa actividad exterior de Juárez, primordialmente desarrollada con Estados Unidos, sumada a condiciones internas muy particulares y a condiciones internacionales favorecedoras –la Guerra Civil norteamericana, por ejemplo–, fueron uno de los puntales sobre los que afirmó la victoria de la República y logró su restauración. Ello se suma a los problemas internos del Segundo Imperio francés, que poco a poco adelgazaron el apoyo de Napoleón III al Habsburgo de México, y que cambiaron el panorama y posibilitaron el triunfo del gobierno de Juárez. López-Bassols aprovecha los capítulos para dejar en claro que fue un periodo particularmente prolífero para que el gobierno nacional afirmara su posición en el ámbito internacional y, claro, como ha sido llevado y traído, para que reivindicara la soberanía con el golpe de efecto que fue el fusilamiento del emperador Maximiliano.

En los últimos dos capítulos López-Bassols trata los gobiernos de Juárez y Lerdo. El capítulo VII analiza el periodo de 1867 a 1872 y el VIII de 1872 a 1876. Con una clara convicción juarista, el autor desentraña las dificultades a las que se enfrentó el presidente Juárez una vez afirmada la legitimidad de su gobierno y terminada la guerra. En este punto es quizás cuando más se puede percibir al libro como una historia diplomática, pues se ofrece una disección inmejorable de la nueva posición exterior de México y de las directrices que el gobierno de la República señaló para la relación con potencias extranjeras. El autor entrega un panorama del mundo en aquel momento y explica de qué forma la “Doctrina Juárez” dio un cariz nuevo al país en su convivencia internacional.² Una vez afirmada la soberanía de México, éste no tenía por qué reconocer instrumentos firmados antes de la Intervención, en condiciones de desventaja. En adelante, el país no aceptaría la relación con otros países si no era en condiciones igualitarias.

² Sobre la “Doctrina Juárez”: Daniel Cosío Villegas, “La Doctrina Juárez”, *Historia Mexicana*, vol. 11, núm. 4, 1962, pp. 527-545.

La visión general del retrato que da López-Bassols concluye con que el proceso de normalización de México en el ámbito internacional y, particularmente, en el regional, fue lento. Finalmente, en el último capítulo el autor mantiene esa idea de que las relaciones de México con el exterior se estabilizaron de forma gradual, conservando Lerdo el principio de la “Doctrina Juárez”: el nuevo comienzo en la relación con otros países, el desconocimiento de instrumentos internacionales pactados ilegítimamente y condiciones de absoluta igualdad para el país. En otro sentido, el autor también se interesa en subsanar el poco énfasis que se ha dado al trabajo político y administrativo de Lerdo de Tejada como presidente, periodo en el que siguieron siendo importantes los acercamientos con España, Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos. En última instancia, el autor destaca la labor de Lerdo para mantener al país alejado de la efervescencia europea de esos años, así como libre de conflictos con la región iberoamericana. De entre todas, el libro anota que la labor más importante del gobierno de Sebastián Lerdo de Tejada fue volcarse a la reconstrucción y al desarrollo nacional y mantener a México en una sana distancia respecto de los eventos internacionales.

Una vez leídos los capítulos del libro, el observador toma para sí una de las críticas que se han hecho: si bien el libro tiene un énfasis inmejorable en las relaciones exteriores de México, va mucho más allá y se detiene quizás demasiado en asuntos que son más bien de índole interna. Y no quiere decir que esos hechos hayan sido accesorios o irrelevantes, sino que incluir explicaciones sobre ellos en el libro hace del producto final algo mucho más que una historia diplomática, pero probablemente menos que una historia de México sobre el periodo. En todo caso, el libro no tiene desperdicio para el lector interesado. Los anexos le suman calidad, pues dan luz sobre los debates constitucionales de 1857 en materia de política exterior, además de contener comparativos constitucionales en la misma materia, desde 1824 hasta 1857. O, por ejemplo, ofrecen, en el anexo VII, fuentes primarias interesantes. A todo ello sume el lector un índice onomástico, instrumento necesarísimo en libros de esta magnitud.

Pero, de nuevo en la propuesta de lectura conjunta de López-Bassols y Roberta Lajous, es preciso decir que, como se ha develado,

son libros con objetivos distintos. Así, es cierto que el libro de la embajadora Lajous tiene mucho más campo entre lectores no especializados o interesados en el tema, pues su trabajo sintético es formidable. El libro de López-Bassols tiene un público menos amplio, reducido por la especialización de su análisis y arco temporal, además de que la vocación de su escritura es de historiador y jurista.

Es pertinente anotar que uno de los propósitos de la embajadora Lajous en su *Historia mínima...* era ofrecer a quienes pretenden seguir la carrera diplomática una herramienta útil para su ingreso al Servicio Exterior Mexicano. En este punto convergen los dos autores, pues aun sin que el interés de López-Bassols haya sido ese, también logró un documento que debería ser obligatorio a aquéllos, una vez admitidos a la carrera diplomática. Ambos libros deberían convertirse en lecturas obligatorias para los diplomáticos mexicanos y para quienes aspiran a serlo. Si el de Lajous debería ser el *livre de chevet*, el del embajador López-Bassols podría ser de consulta constante, a fin de afirmar en ellos el conocimiento del siglo XIX mexicano, esencial para entender los pilares morales de la diplomacia mexicana.

JAIME HERNÁNDEZ COLORADO

Mauricio Merino, *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, 2013, 192 pp.

En el corazón de las definiciones de políticas públicas yace una determinada noción de Estado que marca su impronta en ellas, las define y las moldea. La evolución del Estado puede leerse a través de la forma que toman las políticas públicas –concebidas como el reflejo de su tiempo histórico, su entorno institucional y de las redes en las que se inscriben– y viceversa. Esta íntima relación entre políticas y Estado queda capturada en el subtítulo de la obra que nos presenta Mauricio Merino: las políticas públicas parten de un supuesto de Estado, que interviene, no sólo para resolver fallos de mercado, sino para solucionar un inmenso abanico de problemas

públicos que no están determinados de manera objetiva, sino que son producto de un complejo proceso discursivo y constructivo que justifica la participación gubernamental en determinado sentido para modificar el *statu quo*.

El Estado del que nos habla Merino está atravesado por cambios sustantivos: en la cultura, que avanza con rapidez hacia la homogenización universal; en la economía, que se ve modificada por los crecientes intercambios financieros y tecnológicos; en la sociedad, que va ganando nichos que antes le estaban vetados; en el ámbito internacional, en el que las fronteras territoriales se han ido difuminado; y, en fin, en toda la administración pública, que se ha permeado del intenso intercambio de experiencias de aprendizaje entre países y directrices provenientes de los nuevos actores transnacionales. Éste ya no es un Estado que pretende tener respuestas para todas las demandas, ni con capacidad para intervenir en todas las arenas de la vida pública; es un Estado más retraído, menos ambicioso en sus propuestas y más limitado en sus alcances. Sin embargo, sin Estado no hay políticas públicas, nos dice Merino, pues a pesar de toda la variedad de actores no estatales que intervienen en la vida pública, sólo la participación del Estado posibilita la existencia de políticas.

Retomando a autores clásicos del análisis de políticas –Lasswell, Lindblom, Bardach, Wildawsky, Aguilar y, especialmente, Majone, por mencionar algunos– y revisitando algunas de sus propias publicaciones previas, Merino ofrece una visión muy personal de las políticas a lo largo de los tres capítulos que integran su libro: “Las políticas públicas: orígenes y rasgos principales”, “El análisis de las políticas públicas: los prolegómenos” y “El proceso de las políticas públicas: las condiciones del éxito”.

Merino busca colocar a las políticas públicas en su justa dimensión: en primer lugar, como disciplina; en segundo lugar, como productos afectados por el entorno institucional, organizacional y humano en el que se llevan a cabo; y en tercer lugar, como decisiones relacionadas necesariamente con una noción de ética pública por sus implicaciones sociales.

Con relación a la posibilidad de construir una disciplina en torno a las políticas públicas, Merino ofrece un profuso repaso de

evolución de la administración pública, de sus dilemas y sus dicotomías no resueltas. Su desarrollo, dependiente de otras disciplinas de las que ha tomado su instrumental teórico y sujeto a las necesidades gubernamentales, ha provocado que la administración pública se haya mantenido “corriendo tras las circunstancias y en medio de sus propias contradicciones”, sin lograr consolidarse como programa de investigación independiente. Entre las dificultades epistemológicas por las que ha atravesado, las políticas públicas aparecían como la piedra de toque que proveía lo que la administración pública había estado buscando con avidez: un objeto de estudio concreto y poderoso. Sin embargo, nos dice Merino, las políticas públicas se han desarrollado como un enfoque independiente, como una alternativa que se distancia de las concepciones concentradas en lo gubernamental, subrayando la eficiencia y la búsqueda de las mejores soluciones por encima de la fidelidad política.

Para resolver los problemas públicos, el enfoque de políticas, fundado, como se sabe, por Harold Lasswell en 1951, se ha de alimentar necesariamente de una multiplicidad de herramientas, pasando “de una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio que desechó, desde su origen, la idea de contar con una sola disciplina”.

Desde el enfoque de políticas públicas, gobernar es seleccionar asuntos puntuales. Dado que el gobierno no puede hacer frente a todas las demandas que se formulan, la agenda pública ya no es un proceso vertical ni unilateral, sino un producto de la deliberación, y la elección de alternativas se vuelve un proceso que involucra racionalidad y responsabilidad en la toma de decisiones y en el uso de los recursos: los problemas deben definirse a la luz de sus causas y atendidos mediante cursos de acción planeados de antemano. Es por eso, entre otras razones, que el enfoque de políticas públicas sólo cobra sentido en entornos de democracias liberales. Desde la perspectiva original, las políticas son decisiones que solamente se justifican en la medida en que contribuyan al bien común, a la consolidación del espacio público o a ambos propósitos.

La consecuencia epistemológica de todo ello, anota Merino, es dejar atrás la ambición de “construir una teoría general de la administración pública para comenzar a estudiar los medios más

adecuados para definir, diseñar y organizar la intervención del Estado, caso por caso”.

Es por ello que la hechura de las políticas está más cerca de la artesanía que de los modelos científicos, y es también por ello que ningún diseño de política puede aspirar a la perfección, sujeto como está a un complejo entorno de restricciones que modifican durante la marcha los pormenores de la política. Este es precisamente el segundo aspecto que Merino resalta: retomando aspectos de la teoría de la racionalidad limitada y del diseño de políticas públicas, se nos alerta sobre la imposibilidad de fijar de antemano todas las particularidades y las dificultades potenciales que enfrentará la política. La naturaleza cambiante de las preferencias, la ausencia de información perfecta, la escasez de recursos, la multiplicidad de puntos de decisión operativa y la complejidad de las redes de implementación provocan que, inevitablemente, el diseño de la política difiera sustantivamente de la realidad de ésta. Las políticas públicas no se desarrollan en el vacío, sino en un entorno institucional, que puede ser visto como un sistema de órdenes jurídicos, o bien como un sistema de incentivos, pesos y contrapesos. En cualquier caso, las instituciones como marcos organizacionales con una historia y una memoria propias afectan y restringen los procesos de toma de decisión, y por ende, el desarrollo de las políticas. El otro gran elemento que incide sobre el diseño original de las políticas son las burocracias; sus dinámicas, sus rutinas y sus capacidades determinan, junto con las instituciones, el éxito o el fracaso de las políticas.

Diferenciándose de los análisis que consideran etapas estrictas para el análisis de las políticas, Merino propone realizar una consideración simultánea de todos los componentes del ciclo de las políticas, que en conjunto debe reflejar la coherencia de las políticas públicas. Ello refiere a lo que Merino llama “una teoría de entrada” que toda política lleva implícita, cuya función es determinar los criterios de selección de los problemas públicos motivo de intervención estatal, y precisar el “mapa de ruta” a partir de la definición del problema. El diseño de la política no es solamente la aplicación de un plan de acción coyuntural para resolver asuntos emergentes, sino un proceso de construcción de argumentos claros que considere los propósitos de la política y las restricciones del entorno.

La coherencia de la política está dada en la medida en la que la definición y la argumentación centrales de la política puedan, en lo posible, mantenerse intactas, puesto que estos dos elementos cimentan el “núcleo duro” de la política, retomando la metáfora que plantea Giandomenico Majone inspirado en Imre Lakatos. El “núcleo duro” es esa parte rígida –pero no inmutable– que le otorga estabilidad y continuidad a la política. Abrazar el núcleo duro implica que la política se atenga a sus convicciones iniciales sobre la definición del problema, y constituye la única garantía de que la política, inserta como está en un contexto volátil y revuelto, no se desvíe de sus fines originales.

Finalmente, Merino presenta a las políticas públicas como decisiones con consecuencias e implicaciones sociales que hacen ineludible la introducción de la ética pública al análisis. Más allá de la concepción técnica o instrumental, las políticas hacen referencia a un sistema de valores inserto en su propio momento histórico. Las políticas son, en última instancia, decisiones tomadas desde una posición de poder por individuos que actúan a nombre de otros; de ahí la importancia de las consideraciones éticas.

La insistencia de incluir a la ética pública en el análisis de políticas es, sin duda alguna, la aportación más personal de Merino. Como él mismo señala en su libro, la discusión tradicional de políticas delega a la filosofía política el tratamiento de las cuestiones éticas, sin embargo, la evidencia muestra la necesidad de incorporarla al análisis. No es difícil, nos dice Merino, pensar en numerosos ejemplos de política en los que, privilegiando argumentos técnicos, se abandone toda referencia ética, olvidando la idea original detrás de toda política: encontrar las mejores soluciones a los problemas públicos, en nombre de los grandes propósitos de la civilización, como planteara Lasswell en su artículo fundacional.

La inclusión de la ética no sólo se justifica a partir de razones teóricas, sino que en la práctica una política tiene mayores probabilidades de fracasar cuando únicamente se concentra en los efectos, abandonando la coherencia con el núcleo duro y con la escala de valores. Con respecto a este último aspecto, hay que mencionar que Merino no se refiere de ninguna manera al establecimiento de un código único de valores indiscutibles sobre la sociedad en conjunto

ni a la emisión de juicios morales. Su concepción de ética no parte de un enfoque prescriptivo, sino de un proceso histórico y de una construcción colectiva. El analista debe estar alerta de las distintas escalas de valores y de los dilemas éticos que implica siempre el elegir una alternativa de política por encima de otras, considerando, además, que esta elección necesariamente tendrá incidencia sobre terceros. Con ello, Merino hace un llamado a recuperar la ética de la responsabilidad de los servidores públicos, como la concebía Weber, que exige conciencia sobre las consecuencias de los actos y compromisos puntuales. Las políticas, como decisiones que ocurren en el espacio público, reclaman responsabilidad y publicidad, pero también inclusión y respeto al derecho de los más débiles que integran una sociedad. Desde esta perspectiva, las políticas públicas lo son todo menos recetas frías para el éxito, o instrumentos asépticos para resolver quirúrgicamente un problema bajo criterios técnicos. Las políticas son argumentos, son referencia a valores públicos, son construcciones humanas; y como tales, deben considerarse también por sus efectos.

Con su libro, Merino nos lanza una invitación a concebir a las políticas desde una perspectiva más amplia, a leerlas desde su propio marco estatal, institucional y valorativo de referencia, tomando con cautela las visiones rígidas y las concepciones que apuntan hacia el predominio de determinadas metodologías en este enfoque. Las políticas, por definición, han de ser multidisciplinarias, en tanto demandan la racionalidad y eficiencia que aportan, por ejemplo, las técnicas microeconómicas; pero también exigen prudencia, coherencia, participación e inclusión. Y esta invitación a la reflexión tiene dos destinatarios principales: por un lado, el estudioso de las políticas, cuyo papel sería parecido al de un arqueólogo que rastrea los valores, la causalidad y la argumentación implícitos en éstas; pero también el hacedor de políticas que, prevenido sobre los límites y restricciones de su campo de acción, es exhortado a tomar elecciones con base en criterios mucho más responsables, realistas y factibles.