

17

INFORME  
ESPAÑA  
2 0 1 0

una interpretación  
de su realidad social



Fundación Encuentro



Edita: **Fundación Encuentro**  
Oquendo, 23  
28006 Madrid  
Tel. 91 562 44 58 - Fax 91 562 74 69  
[correo@fund-encuentro.org](mailto:correo@fund-encuentro.org)  
[www.fund-encuentro.org](http://www.fund-encuentro.org)

ISBN: 978-84-89019-37-9  
ISSN: 1137-6228  
Depósito Legal: M-26551-2010

Fotocomposición e Impresión: Albadalejo, S.L.  
Antonio Alonso Martín, s/n - Nave 10  
28860 Paracuellos del Jarama (Madrid)

**PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES**

1. Un problema de fondo: la desconfianza democrática en España	XIII
2. Un nuevo escenario: temas y espacios	XV
2.1 Los temas del cambio de época	XVI
2.2 Los espacios políticos del cambio de época	XXV
3. La participación política: ¿alternativa o problema?	XXXIV
3.1 Democracia y transformación social	XXXV
3.2 Democracia e internet: ¿condenados a entenderse?	XLI
4. ¿Sin conclusiones?	L

**Parte Primera**

---

**CONSIDERACIONES GENERALES**

## **1. Un problema de fondo: la desconfianza democrática en España**

En las páginas que siguen se defiende la necesidad de cambiar la política y las políticas en España. Y se quiere hacer desde la defensa de la política como el mejor mecanismo que se ha encontrado para tratar de resolver de forma pacífica y consensuada los conflictos de intereses y las dificultades crecientes para poder decidir sobre los problemas que la convivencia genera. La forma de decidir de la política en democracia no se ha basado nunca en estrictos criterios de excelencia técnica o de racionalidad científica, sino en encontrar espacios de acuerdo y de viabilidad social que permitieran, si no resolver definitivamente los conflictos planteados, al menos acomodar intereses y trazar vías de consenso y avance.

En los últimos años han cambiado muchos de los escenarios y parámetros en los que se había basado la política para poder tomar decisiones. Esos cambios han provocado mucha más complejidad, tanto para definir los problemas con los que colectivamente nos enfrentamos, como, lógicamente, para poder tratar de resolverlos o mitigarlos. Los factores que contribuyen a ello son variados y su combinación ha ido aumentando la sensación de bloqueo o de laberinto cada vez que se abordan temas públicos de especial relevancia. Y éste es un problema global que afecta a España igual que a otras democracias. Pero también es cierto que existen ciertas particularidades que son específicas de nuestro país.

Trataremos de desgranar los elementos fundamentales del análisis y de sugerir, asimismo, algunas vías de respuesta. La hipótesis con la que se aborda este trabajo es que el gran cambio productivo, social y familiar que se ha producido en estos últimos años en España, y fuera de ella, a caballo de la revolución tecnológica y de la globalización, ha sido lo que ha descolocado al entramado político-institucional, haciendo que entren en crisis –entendemos que de manera definitiva– las formas tradicionales e institucionales de hacer política y de tomar decisiones.

Por tanto, estamos en un escenario de transición. Sin demasiadas certidumbres sobre el lugar en el que nos encontramos ni mucho menos sobre el sitio al que nos dirigimos.

Se abordarán, primero, los temas de fondo, con especial atención a la desafección o desconfianza democrática, para después adentrarnos en los instrumentos y las vías para avanzar. Es decir, una vez establecidos los factores de cambio económico, social y familiar que han modificado los entornos en los que operaba la democracia española hay que ver hasta qué punto resultan adecuados los instrumentos con los que ha contado hasta ahora la política institucional para abordarlo. Se examinarán posteriormente algunos de los cambios que deberían afrontarse en las formas de hacer política, tomar decisiones e implicar a la ciudadanía.

Es necesario replantearse el papel de la sociedad civil en las responsabilidades públicas, entendiendo que ha pasado definitivamente la época en la que los poderes públicos podían reclamar el monopolio en la fijación de los intereses generales y en el protagonismo absoluto en las vías de respuesta. Es necesario relacionar capital social y capacidad de gobierno de una comunidad. De la misma forma, hay que abordar de manera positiva el redimensionamiento del Estado y el creciente papel de las formas de gobierno y de gobernanza que relacionan las distintas esferas de gobierno (supraestatal, regional o local).

No somos partidarios ni de las soluciones autoritarias ni de las visiones que confían exclusivamente en la expertise tecnocientífica para afrontar los problemas colectivos de la humanidad. Seguimos confiando en la política, en su capacidad para encontrar vías de salida que combinen racionalidad y aceptación social. Esto nos empuja a defender una visión de la democracia más participativa, con mayor implicación social. Y creemos que esto no es sólo políticamente o normativamente deseable, sino que incluso es más eficiente para afrontar los bloqueos y laberintos en los que estamos metidos.

Presentamos, pues, unas notas que tratan de combinar una visión particular (partir de los problemas para llegar después a repensar la forma de operar de las instituciones colectivas), con una perspectiva propositiva significativa que quiere contribuir al necesario debate de cómo afrontar los cada día más complejos temas y aspectos de la vida en común.

No habrá nueva política sin nuevos diagnósticos sobre los complejos problemas que nos afectan diariamente. Vivir, moverse, reproducirnos, cuidar, mejorar..., son necesidades y querencias que cada uno tiene y que colectivamente plantean dilemas sobre la mejor manera de combinar todo ello de manera positiva. Pero los intereses son diversos. La concepción sobre qué entender respecto a cada una de esas necesidades no es unitaria ni pacífica. Ése es el reto de vivir en un mundo cada vez más parecido y al mismo tiempo más diversificado.

Hay que repensar la política y la forma de llevarla a cabo para conseguir que lo que nos una sea superior a lo que nos separa. Un gran reto.

## **2. Un nuevo escenario: temas y espacios**

Un solo mundo. Una única especie humana, que comparte los mismos problemas, las mismas incertidumbres y que nunca en su larga historia ha tenido tanta información y tantos elementos de juicio para compartir diagnósticos y buscar alternativas de salida frente a los laberintos que cada decisión colectiva plantea. Un planeta crecientemente explotado y repleto de amenazas para su propia supervivencia. A caballo de la revolución tecnológica, la mundialización económica ha arrastrado tras de sí muchas certezas anteriores, mientras la amenaza del cambio climático y la progresiva asunción de los riesgos ambientales nos ha enfrentado a la necesidad de replantear unas pautas de desarrollo que parecían inmutables. La globalización económica ha deslocalizado el mercado, mientras los viejos Estados-nación siguen anclados territorialmente, lo que genera una clara asimetría entre problemas globales e instituciones de respuesta “locales”.

Están en juego buena parte de los paradigmas que han acompañado el desarrollo de la civilización occidental desde la época de la Ilustración y la Revolución Francesa. Se empiezan a ver los límites de la idea de que la razón podía superar siempre los retos con los que fuera enfrentándose la humanidad. O, su corolario, es decir, la vieja certeza de que se podía seguir creciendo indefinidamente. Y se empieza también a tener conciencia de lo limitada que era la visión que establecía la superioridad natural del pensamiento occidental frente a otras alternativas consideradas inferiores. Todos ellos son hoy aspectos en revisión, cuestionados día a día, sea por la propia evolución de los hechos (límites ambientales), sea por la evidente aparición de paradigmas alternativos que siguen permaneciendo y funcionando en escenarios distintos. En definitiva, está en cuestión la posibilidad de articular una imagen lineal y progresiva del tiempo histórico, fundamentada estrictamente en clave europea. Esa perspectiva postcolonial está hoy plenamente inserta en el debate contemporáneo, y nos acerca a una nueva visión de lo que algunos llaman el “sistema mundo”. Un escenario en el que predomina el valor de la autonomía personal, pero en el que siguen estando muy presentes los problemas de la desigualdad y en el que hemos de enfrentarnos a la gran cuestión contemporánea: la riqueza y complejidad de la diversidad como valor universal. Un mundo más complejo, un mundo más diverso, un mundo en el que las personas piden ser más protagonistas desde una perspectiva de autonomía crítica.

En esta aportación, se pretende ofrecer una mirada propia a ese rápido y denso panorama de cambios, haciendo una especial referencia a sus efectos en España. No queremos situarnos en una perspectiva simplemente crítica o nostálgica en relación con un pasado que no creemos esencialmente mejor. Lo que pretendemos es contribuir a elaborar un cierto diagnóstico sobre lo que entendemos son los principales problemas y las prin-

cipales coordenadas que generan la sensación de incertidumbre y de falta de claridad sobre los caminos a seguir. Inmediatamente después nos centraremos en lo que es nuestro principal objetivo: explicitar los problemas de la política institucional y de las políticas que derivan de esas instituciones para afrontar, con sus mimbres actuales, el escenario de cambio de época que atravesamos.

Pero no quisiéramos quedarnos en el diagnóstico ni tampoco en un análisis, por pormenorizado que pudiera ser, sobre los déficits de gobernabilidad y las asimetrías entre una economía globalizada y una política anclada territorialmente. Nuestra pretensión es avanzar algunas líneas de salida, algunas vías que permitan orientarnos en los laberintos que se han ido trazando en ese escenario de transformación y de cambio, apuntando perspectivas de avance que partan de una mayor implicación ciudadana en los actuales “laberintos” decisionales.

La complejidad del escenario en el que pretendemos adentrarnos nos obliga a tratar de establecer un cierto esquema de análisis. De manera intuitiva, proponemos diferenciar entre **temas** y **espacios**, entendiendo que la nueva modernidad lo que cuestiona precisamente sobre todo es la atribución espacial de los problemas colectivos. Tenemos problemas globales que tratan de responderse desde espacios subglobales. Existe una interdependencia creciente de problemas, y tratamos de darlos respuesta desde los mimbres westfalianos del moderno Estado nacional soberano. Esta asimetría entre la dimensión y alcance de los problemas y la rigidez y limitación de las capacidades (nacionales) de respuesta es probablemente una de las características esenciales del problemático escenario en el que nos encontramos.

## *2.1 Los temas del cambio de época*

La enorme densidad y variedad de los cambios acaecidos en apenas tres décadas, y sus extraordinarios efectos sobre los momentos que vivimos, nos obligan a seleccionar algunos aspectos especialmente significativos que –desde nuestro punto de vista– expresan mejor las transformaciones que se han ido sucediendo, y sus efectos en la vida cotidiana. Como ya se ha dicho, nuestra hipótesis es que sin ponernos de acuerdo mínimamente sobre cuáles son los elementos de cambio, y cómo éstos afectan a nuestras vidas, a nuestras formas de relacionarnos, de afrontar las desigualdades, los cambios en la educación o la vida urbana, difícilmente podremos afrontar la renovación de la política y las transformaciones en las políticas públicas que entendemos como necesarias.

En este sentido, hemos optado por centrar nuestro análisis en los temas vinculados a la vida de las personas. Los temas que estuvieron preci-



samente en la base de las políticas de bienestar, y sus efectos en la lucha contra las desigualdades. Trabajo, comunidad, familia, lazos, vínculos..., son aspectos que siempre han estado presentes en las preocupaciones de las personas. Las luchas contra la desigualdad de los siglos XIX y XX marcaron los conflictos sociales y la agenda política durante muchos años. Y la solución encontrada, tras la tremenda y sangrienta conflagración que supuso la Segunda Guerra Mundial, en parte como continuidad a las recetas del *New Deal* de F. Roosevelt para salir de la crisis, marcaron la segunda mitad del siglo XX y supusieron para muchos el punto álgido en Europa occidental de una forma civilizada de convivir. A eso se le llamó "Estado de bienestar". Y son precisamente las dificultades y dudas que plantea mantener y reforzar esa lógica de bienestar colectivo, de redistribución como respuesta a las desigualdades, lo que ahora inquieta y preocupa.

No hay duda de que estamos viviendo cambios muy profundos en los aspectos fundamentales que asentaron las sociedades industriales avanzadas del siglo XX, tanto desde el punto de vista productivo y tecnológico como desde el punto de vista de estructura y composición social. Somos plenamente conscientes de que la mundialización económica, construida sobre la base de la revolución en los sistemas de información, ha permitido avanzar hacia un mercado mundial en el que las distancias cuentan menos y donde el aprovechamiento de los costes diferenciales a escala planetaria ha desarticulado empresas y plantas de producción. A la hora de buscar beneficios, en el mercado predomina la lógica financiera por encima de la directamente productiva. Palabras como flexibilización, adaptabilidad o movilidad han reemplazado a especialización, estabilidad o continuidad. La sociedad del conocimiento busca el valor diferencial, la fuente del beneficio y de la productividad en el capital intelectual, frente a las lógicas anteriores centradas en el capital físico y humano.

Al mismo tiempo, el trabajo como factor vital estructurante pierde peso. Ya nadie piensa seriamente en un trabajo como algo vinculado a una trayectoria vital. A la vez, y de manera contradictoria, sólo se considera trabajo a un conjunto de labores que van precarizándose y que tienden a reducirse cada día que pasa, mientras que otras muchas actividades socialmente útiles se siguen considerando como no trabajo.

En definitiva, el capital se ha hecho global y permanentemente movilizable y movilizado, mientras el trabajo es local y cada vez menos permanente, más condicionado por la volatilidad del espacio productivo.

Por otra parte, nos habíamos acostumbrado a estructuras sociales relativamente estables y previsibles. Hemos asistido a la rápida conversión de una sociedad estratificada en una realidad social en la que aparece una significativa multiplicidad de los ejes de desigualdad y de conflicto. Si antes las situaciones carenciales y problemáticas se concentraban en sectores sociales que disponían de mucha experiencia histórica acumulada al res-

pecto y que habían ido desarrollando respuestas más o menos institucionalizadas, ahora el riesgo se ha democratizado, castigando más severamente a los de siempre, pero golpeando también a nuevas capas y personas. No hay duda de que se dan nuevas posibilidades de ascenso y movilidad social que antes eran mucho más episódicas. Por otro lado, existen también nuevos e inéditos espacios de pobreza y de dificultad en el sobrevivir diario. Frente a la anterior estructura social de grandes agregados y de importantes continuidades, actualmente hay un mosaico cada vez más fragmentado de situaciones de pobreza, de riqueza, de fracaso y de éxito. Y esa mayor heterogeneidad, esa mayor individualización de los itinerarios vitales, genera sin duda una menor agregación de intereses, más fragmentación de proyectos y estrategias. Esto conduce a un mayor grado de complejidad a la hora de buscar soluciones que contenten, si no a todos, a una mayoría más o menos consistente.

Las familias se resienten también con estos cambios. El ámbito de convivencia primaria no presenta ya el mismo aspecto que tenía en la época industrial. Los hombres trabajaban fuera del hogar, mientras las mujeres asumían sus responsabilidades reproductoras, cuidando al marido, a los hijos y a los ancianos. Las mujeres no precisaban formación específica y eran dependientes económica y socialmente. El escenario es hoy muy distinto. La equiparación formativa entre hombres y mujeres es muy alta. La incorporación de las mujeres al mundo laboral aumenta sin cesar, a pesar de las evidentes discriminaciones que se mantienen. Pero, aunque estos cambios son muy positivos para devolver a las mujeres toda su dignidad personal, los roles en el seno del hogar apenas se han modificado. Crecen las tensiones por la doble jornada laboral de las mujeres, se incrementan las separaciones y aumentan también las familias monoparentales formadas por una mujer y sus hijos. Y, con todo ello, se provocan nuevas inestabilidades sociales, nuevos filones de exclusión, en los que la variable género resulta determinante.

No es ajeno a todo ello el muy positivo, pero al mismo tiempo problemático, alargamiento de la esperanza de vida. Una expectativa de vida crecientemente ampliada y que va dinamitando las pautas, servicios y políticas que fueron estableciéndose a partir de una edad considerada "mojón" vital, que separaba la edad útil de la superflua, la edad productiva de la improductiva, la autonomía de la dependencia. Hoy esas ideas preconcebidas, y tanto tiempo mantenidas, están saltando por los aires, lo que obliga a todos a reconsiderar concepciones, políticas y conductas.

En ese contexto institucional, las políticas públicas que fueron concretando la filosofía del Estado de bienestar se han vuelto poco operativas, poco capaces de incorporar las nuevas demandas, las nuevas sensibilidades, o tienen una posición débil ante los nuevos problemas. Las políticas de bienestar se construyeron para dar respuesta a unas demandas que se

presumían homogéneas y diferenciadas y se gestionaron de manera rígida y burocrática. Actualmente, estas demandas –por las razones apuntadas– son cada vez más heterogéneas, pero a la vez llenas de multiplicidad en su modo de presentarse, y sólo pueden ser abordadas desde formas de gestión flexibles y desburocratizadas.

Las fuentes de socialización y de seguridad para las personas más habitualmente consideradas como tales han sido, y son, la familia, la comunidad o el entorno social donde se vive, la escuela, el trabajo y los vínculos que en el mismo se despliegan, y la protección social que cada Estado ha desarrollado a lo largo del tiempo. Se han mencionado ya los factores de cambio que en los últimos tiempos han incidido en cada uno de estos espacios o esferas de socialización y de seguridad: desde las transformaciones en las estructuras y los roles familiares hasta la creciente complejidad y heterogeneidad de los entornos sociales o la vertiginosa y continuada precarización del mundo laboral. Las instituciones públicas han visto crecer su agenda de intervención y han aumentado y diversificado el alcance y los instrumentos de sus políticas públicas. Pero, aun así, el gran cambio de escenario ha dejado en entredicho las formas tradicionales, homogeneizadoras y segmentadas en que estas políticas operan.

En un escenario de creciente individualización<sup>1</sup>, donde los espacios y esferas de socialización son más frágiles y discontinuos, las políticas tradicionales tienen más dificultades para ser efectivas, puesto que su especialización y segmentación (en políticas sectoriales como salud, educación, vivienda, trabajo, servicios sociales, etc.) antes era compensada por la capacidad de articulación que ofrecía el trabajo, el entorno social o la familia.

La combinación de este conjunto de cambios y de factores ha vuelto a poner de relieve la importancia de operar de manera simultánea en todos aquellos aspectos que puedan favorecer trayectorias vitales que aprovechen mejor las nuevas oportunidades y la autonomía conquistada. Y, al mismo tiempo, que tengan en cuenta las desigualdades de origen y de posibilidades de unas personas en relación con otras.

Al margen del debate ideológico, siempre presente en el tema de la familia, últimamente todo el mundo es consciente de que se necesitan políticas y proyectos que favorezcan y acompañen a las unidades familiares (sea cual sea su estructura y composición) a lo largo del ciclo vital. De hecho, se entiende que estos espacios de socialización, de vínculos y de relaciones son difícilmente sustituibles por otras clases de intervención que acostumbran a tener muchas más dificultades al “naturalizar” y mantener

---

<sup>1</sup> Beck, U. y Beck-Gernsheim, E. (2002): *Individualization*. Londres: Sage; Bauman, Z. (2003): *Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil*. Madrid: Siglo XXI.

a lo largo de los tiempos vitales las potencialidades y los recursos que los espacios familiares otorgan, siempre que los elementos de autonomía personal estén salvaguardados.

Por otra parte, las trayectorias vitales de las personas se han diversificado notablemente. Los hitos vitales tradicionales separaban con nitidez la fase de niñez y juventud vinculada a la formación, la adulta ligada al trabajo (habitualmente un mismo tipo y un único trabajo durante toda la vida) y la de la vejez, corta y vinculada al deterioro físico y a una muerte próxima. Además, el sexo marcaba de manera clara una división del trabajo dentro y fuera del ámbito familiar. Hoy en día, la diversificación y mezcla de situaciones predomina por encima de las viejas certezas. Los trabajos se solapan con el estudio, los roles familiares se van mezclando –a pesar de la pervivencia de viejas inercias en los hogares–, la vejez difumina sus contornos y se hace mucho más larga, etc.

La Unión Europea, la OCDE, la OIT y otros organismos internacionales han debatido y desarrollado estrategias cuyo objetivo es situar las políticas sociales en una mejor posición para ayudar y acompañar a las personas en sus heterogéneas trayectorias vitales y en las hipotéticas fracturas que se puedan ir produciendo. Ya no se puede simplificar la actual complejidad vital con procesos vitales estandarizados y homogéneos, tal y como en buena parte asumían las políticas sociales que hasta ahora se han diseñado e implementado.

Las trayectorias vitales de personas con mayor autonomía individual son más imprevisibles, tanto en el sentido de poder aprovechar mejor las oportunidades que se presenten como también (y desde la perspectiva de las políticas sociales éste es el aspecto más significativo) en relación con la mayor asunción de riesgos que implica. Los problemas o conflictos que puedan ir surgiendo a lo largo de la vida encuentran a las personas menos acompañadas que antes, de tal manera que pueden caer fácilmente en situaciones de gran vulnerabilidad e incluso en riesgo de exclusión. Sobre todo cuando a los viejos riesgos (paro, enfermedad, vejez...) se añaden los nuevos, o no tan nuevos, derivados de la precariedad laboral, la fragilidad familiar, las dificultades de combinar trabajo y cuidado, las dificultades para estabilizarse laboralmente, o las incertidumbres respecto al final de la vida laboral y el tiempo que queda por vivir, etc.

En este contexto, las políticas públicas que quieran tener incidencia deberían asumir algunas claves esenciales. Por ejemplo, saber distinguir situaciones crónicas de riesgo de otras esporádicas derivadas de coyunturas y transiciones vitales específicas y concretas. No es lo mismo tratar de ayudar a una familia que desde hace tiempo vive en la pobreza, en una infravivienda, en un barrio degradado y con dificultades para mantener unos ingresos constantes que actuar en el caso de una familia en la que uno de sus miembros ha sufrido una repentina enfermedad que le ha provocado

una discapacidad que dispara la necesidad de atención y acompañamiento de los más próximos, con lo que implica en sus quehaceres y proyectos vitales. Se debería combinar la atención a grupos, personas y espacios en una situación continua de pobreza y exclusión y, al mismo tiempo, acompañar a las personas y colectivos que sufren una situación coyuntural (buscan un primer trabajo, en transición laboral, con desajustes familiares, personas discapacitadas, jubilaciones anticipadas o no...), distinguiendo así “vida de riesgo” de “riesgos vitales”.

Todo apunta a que hará falta saber dar respuesta de manera diversificada y personalizada a situaciones que casi siempre se resisten a ser abordadas desde lógicas de estandarización (las más habituales en las Administraciones Públicas). De esta manera, conviene ir adaptando los dispositivos de intervención más en clave de acompañamiento vital que no a través de la multiplicación y diversificación de prestaciones o de las ayudas puntuales o continuadas.

Una lógica de este tipo nos conduce a pensar políticas de apoyo a las familias que combinen recursos diversificados (dinero, tiempo, apoyo personal...). Por lo tanto, haría falta superar las estrecheces de perspectiva y las rigideces organizativas que la actual estructuración administrativa genera. Es evidente que si se trabaja con una lógica de ciclo vital y de apoyo integral a las familias será necesario avanzar en la organización de las políticas en clave intersectorial, evitando que sea uno de los sectores (sanidad, servicios sociales...) el que acabe coordinando a los demás, generando un espacio de intersectorialidad que sea el más cercano posible a las personas y colectivos afectados. La esfera local parece, en este sentido, la más adecuada para facilitar atención personalizada y una mejor eficacia general. La perspectiva de ciclo vital implica pensar también en una lógica temporal más de acompañamiento que de intervención puntual. Así, hará falta establecer mecanismos de intervención que actuando en una fase vital determinada puedan tener un carácter acumulativo en etapas posteriores, favoreciendo la combinación de recursos y de apoyo, en una lógica que favorezca la autonomía y la seguridad.

Junto a los elementos que tradicionalmente han preocupado y siguen preocupando a las personas (como la salud, los peligros de no poder valerse por sí mismos y de manera autónoma, los riesgos de quedarse sin trabajo o los asociados a la vejez), los nuevos tiempos incorporan nuevas vulnerabilidades y riesgos. Estas vulnerabilidades y riesgos se asocian a las dificultades de combinar procesos de cuidado, atención y formación a las familias con los ritmos e incertidumbres del mundo del trabajo hoy en día. Considerando, además, los grandes cambios producidos en los roles del hombre y de la mujer, en el papel de la formación a lo largo de la vida y el significativo aumento de la esperanza de vida.

En conclusión, se ha de modificar el planteamiento de las políticas sociales, incorporando una perspectiva no sólo individual, sino también familiar y comunitaria. Al mismo tiempo, hay que buscar lógicas más de acompañamiento vital que no de intervención puntual, reorganizando los mecanismos de provisión de servicios para hacerlos más intersectoriales y más próximos a las personas. Por tanto, hay que pensar más en cómo abordar los diferentes aspectos y momentos de la vida de las personas que en la sectorialización y especialización que caracterizan las políticas sociales hoy en día.

Nos enfrentamos, pues, no sólo a una crisis económica, sino también a profundos cambios en los procesos productivos, en los espacios sociales y familiares. Aumenta la individualización y la diversificación de intereses y perspectivas. Las políticas públicas han de saber responder a esos nuevos retos, incorporando a los procesos decisionales a los actores, colectivos y personas involucradas. Y se debe hacer desde la proximidad, buscando la atención a la diversidad y la capacidad de mantener la cohesión social. Necesitamos políticas más compartidas y más estratégicas, no para salir coyunturalmente de la “crisis”, sino para mejorar nuestra capacidad de adaptación a una nueva época.

La inmigración, en este contexto, ha significado un importante factor de aceleración de la heterogeneidad social en España, modificando de manera drástica muchas de nuestras ciudades y pueblos. Aunque la movilidad social es un fenómeno que no se puede caracterizar como nuevo –de hecho España fue durante décadas un país de emigrantes–, la fuerza e intensidad de los flujos en estos últimos años ha sido espectacular en todo el mundo, y de manera muy especial en España. De hecho, en la última década sólo Estados Unidos supera a España en recepción de inmigrantes. Las dinámicas de regularización-irregularidad-regularización han ido sucediéndose. Ha faltado una verdadera política de inmigración, más allá de las regulaciones sobre el acceso y el intento de gobernar los flujos. La distribución por el territorio ha sido muy irregular, pero, en general, se podría decir que han sido más las comunidades autónomas y sobre todo los ayuntamientos, los que han tenido que asumir las medidas de integración y acomodación de las grandes cifras de inmigrantes, que han rejuvenecido las pirámides de edad, han cubierto tareas y trabajos que pocos españoles querían y, asimismo, han aumentado los problemas de precarización y exclusión ya mencionados. Lo más significativo, desde el punto de vista que aquí tratamos de exponer, es que la inmigración supone un incremento de la heterogeneidad y la diversidad social, con lo que implica de reto para unas políticas públicas que sufren problemas de adaptación a realidades cambiantes. Las tensiones entre incorporarlos a las prestaciones universales de servicios o focalizar su atención, o la competencia que suponen en los eslabones más frágiles en el acceso a los servicios, se han ido incrementando en estos últimos tiempos, a medida que la crisis económica ha

suscitado más y más inquietudes. Esto resulta preocupante por los efectos que puede tener en las dinámicas políticas y de convivencia social.

En estas notas finales del apartado hay que centrarse en aquellos aspectos esenciales de lo visto hasta ahora. Por un lado, el cambio social. La situación presenta, en los inicios del siglo XXI, algunos grandes vectores de transformación:

a) El paso de unas trayectorias individuales relativamente previsibles y seguras a un escenario en el que las perspectivas y recorridos vitales vienen dominados por las incertidumbres y la sensación de riesgo.

b) La transformación paulatina de una sociedad que podía ser explicada a partir de ejes de desigualdad esencialmente verticales (arriba-abajo) y materiales a una sociedad en la que se hacen más frágiles o se rompen los vínculos de integración social (dentro-fuera).

c) El cambio de una sociedad de clases a una sociedad atravesada por múltiples ejes de desigualdad y de diversificación social, que generan mucha mayor complejidad en el diagnóstico y en la búsqueda de soluciones.

Las políticas, en sus diversos componentes y a partir de los principios propios de los diversos Estados de bienestar, han tendido a configurarse de manera universalista. Se han caracterizado por “pensarse” y “producirse” de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas. Por otra parte, el diseño de estas políticas se ha hecho de manera acumulativa: a cada nueva demanda, a cada nuevo derecho reconocido, le han ido correspondido nuevas responsabilidades políticas diferenciadas, nuevos servicios, nuevos “negociados” administrativos, nuevas especializaciones profesionales. Esto no generó excesivos problemas mientras se mantuvieron en pie los fuertes lazos sociales, las dinámicas sociales comunitarias o los grandes agregados sociales, ya que eran estos colectivos los que acababan integrando unas prestaciones y servicios fuertemente especializados. Hoy, a la desintegración social y a las renovadas dinámicas individualizadoras le siguen correspondiendo respuestas especializadas y segmentadas, compartimentos profesionales estancos y responsabilidades políticas no compartidas. Este sistema ya no funciona tan bien como antes. Se pierde eficacia y legitimidad.

El bienestar social se ve cada vez menos como una reivindicación global para convertirse paulatinamente en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana. Los problemas y las expectativas vividas a través de las organizaciones sociales primarias requieren soluciones concretas, pero sobre todo soluciones de proximidad. De ser entendido el bienestar como una seguridad en el mantenimiento de los derechos sociales para toda la población (universalismo-homogeneidad-re-



distribución), cada vez más es interpretado como una nueva forma de entender las relaciones sociales de manera integradora y solidaria (especificidad-reconocimiento-participación).

El punto clave de las políticas sociales de nueva generación sigue siendo la lucha contra las desigualdades, pero reconociendo las diferencias, y con una fuerte defensa de la autonomía individual, entendida como situación en la que no se produce un dominio de unos sobre otros, sean quienes sean. Se aspira a una fuerte equidad, valorizando la diversidad y apostando porque cada uno pueda seguir su trayectoria vital y personal desde su autonomía. No se pueden seguir separando las políticas sociales de los derroteros por los cuales transita la economía y sus políticas. Si algo está claro tras el grave episodio de la crisis económica actual es que estamos obligados cada vez más a “desnaturalizar” la economía, evitando considerar el debate sobre “lo económico” como algo que está fuera del debate social y político. Un buen ejemplo de lo que se debe hacer es el intento de dos premios Nobel, Amartya Sen y Joseph Stiglitz, de tratar de reconfigurar el concepto de Producto Interior Bruto, que en las últimas décadas ha constituido el parámetro fundamental de medición de la riqueza de un país, cuando –como dicen esos mismos intelectuales y especialistas– deja fuera de los parámetros de medición elementos vital y socialmente muy valiosos. No es ajeno a ello el debate sobre lo que es “trabajo productivo”, desde el punto de vista del mercado, y lo que es “trabajo socialmente útil”. Esa simple distinción puede permitirnos cambiar las perspectivas conceptuales sobre cómo enfocar el alargamiento de la vida o las tareas asociadas a los cuidados y a la atención doméstica.

En definitiva, quedan algunas cuestiones claras y muchos interrogantes. Los procesos de inclusión y exclusión son sociales, y no pueden reducirse a meras fórmulas sectorializadas. Son procesos de riesgo personal y colectivo. Están muy vinculados al territorio más próximo. Son procesos en los que individuo, comunidad y relaciones sociales son elementos clave. Son definitivamente participativos y abiertos. Pero, desde esta concepción, probablemente es necesario avanzar en temas que son hoy por hoy aún grandes interrogantes. ¿Lograremos ampliar nuestra actual concepción del trabajo, haciendo que vaya más allá de lo que actualmente se considera empleo en una lógica de mercado? ¿Podremos configurar formas de trabajo social y familiar cuyo valor sea reconocido socialmente y sea retribuido como tal? Para poder avanzar hacia una concepción de inclusión tan rica como la que aquí se dibuja, ¿no sería necesario disponer de un zócalo seguro como el que constituiría una renta básica universal, como derecho de ciudadanía social, para poder garantizar una base vital a todos?<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Raventos, D. (2001): *La renta básica*. Barcelona: Ariel; Noguera, J. (2000): *La renta básica garantizada y el estado de bienestar*. RIS.



Los cambios en los problemas que afectan a las personas son enormes, y justifican el calificativo de cambio de época. Las políticas públicas no pueden responder como antes a la nueva realidad. Todo esto nos conduce a la pregunta fundamental de esta reflexión: ¿cómo cambiar la política y las políticas para poder enfrentarnos mejor a los nuevos retos?

## *2.2 Los espacios políticos del cambio de época*

La línea argumental hasta aquí seguida plantea la necesidad de analizar los lugares, los espacios, en los que “transcurre” la política. Los espacios institucionales y no institucionales en los que se interrelacionan personas y entidades directamente vinculadas a las labores de gobierno y aquellas otras esferas de intervención política y social no forzosamente institucionalizadas.

En efecto, sigue siendo importante debatir y considerar el papel de la sociedad civil y de los poderes públicos ante los dilemas y problemas públicos. ¿Quién es responsable de qué? ¿Podemos seguir imaginando una relación de hegemonía de los poderes públicos en la definición de lo que entendemos como intereses generales respecto a una sociedad (con sus actores) que cada vez más trata de defender su propia autonomía, su propia concepción (no delegada) sobre lo que se entiende por las necesidades colectivas y la voluntad general? Y, por otro lado, ¿de qué hablamos cuando nos referimos al Estado o a los poderes públicos? ¿Entendemos todos lo mismo? ¿Qué papel desempeñan los partidos políticos? ¿Podemos seguir defendiendo la existencia de una relación jerárquica entre lo que se ha venido llamando “niveles de gobierno”? ¿No es cierto que cada una de esas esferas de gobierno (estatal, autonómica, local e incluso europea) tiene su propia legitimidad democrática directa? Y, ¿no es, por tanto, plausible que cada una de esas esferas de gobierno mantenga su propia concepción sobre qué entiende por intereses generales? ¿Estamos frente a una realidad política ingobernable, por compleja, o deberíamos tratar de entender cómo gobernar en una lógica multinivel, en la que cada esfera mantiene su propia autonomía y su propia legitimidad?

Nos adentramos en lo que hemos denominado los espacios políticos del cambio de época. Entendemos que la combinación de cambio tecnológico y de globalización económica ha modificado de manera excepcional la concepción sobre las distancias, los espacios, la conexión y la exclusión. Y si esto es significativo para cualquier aspecto de las relaciones humanas, lo es de manera muy especial para las estructuras de poder. Estas estructuras se conformaron a partir de ideas muy específicas, concretas y conflictivas sobre cuáles eran los espacios y las personas sobre las que se ejercía poder o, en épocas más recientes, sobre las que se construía la legitimidad de ese poder. El poder político, la soberanía, ha estado siempre muy vin-

culado a la idea de territorio y población: un territorio que enmarcaba los límites, las fronteras en el interior de las cuales el poder era “soberano” y que enmarcaban, asimismo, los límites para los poderes o soberanías exteriores; y una población que tenía o no la condición de ciudadanía, es decir, personas con derechos y deberes para y con el poder soberano.

Detenerse en las relaciones sociedad-poder político es, sin duda, un elemento clave para poder repensar la política y las políticas. La política, porque la delegación, la transferencia del poder de las personas, de la comunidad, a los políticos, a los representantes y detentadores del poder, ha sido la piedra basal de la construcción de la legitimidad del poder en el Estado liberal y, por tanto, en su posterior democratización. Si se quiere repensar la política, se debe empezar por repensar esa lógica delegativa. Como bien afirma U. Beck: “El ciudadano que quiere resolver los problemas que no han sabido ni prever ni evitar los especialistas, se los encuentra de nuevo entre sus manos. No tiene otra solución que mantener la delegación (a los políticos y especialistas), pero multiplicando esta vez los dispositivos para controlarlos y vigilarlos”<sup>3</sup>.

Por tanto, se trata de entender cómo se ha llegado a esa “sociedad alejada” de la que habla Michael Walzer y tratar de repensar los lazos entre lo social, cada vez más individualizado y personalizado, y la esfera política, entendida como mecanismo delegativo de toma de decisiones en nombre de la comunidad. Para ello hay que partir de una reflexión sobre las instituciones políticas, los partidos políticos y las entidades y personas del mundo asociativo, con su renovado protagonismo en los asuntos públicos. Sin olvidar algunas referencias al complejo sistema de gobierno multinivel que tenemos en España.

### **Instituciones, gobiernos y partidos políticos: fuertes y frágiles**

El balance de estos treinta años de democracia en España es aparentemente contradictorio. Por una parte, es evidente que estos años constituyen el mejor y más largo período de libertades democráticas que ha conocido el país. España ha experimentado una transformación esencial, tanto en su desarrollo económico y social como por lo que ha supuesto su incorporación a la Unión Europea y su plena integración en los procesos de mundialización económica, política y social. Como se ha señalado<sup>4</sup>, en estos años se han ido reconduciendo muchos de los conflictos que fueron acompañando el devenir político en el siglo pasado. Los conflictos religio-

---

<sup>3</sup> Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*. Barcelona: Paidós.

<sup>4</sup> Vallespín, F. (2008): “La política en España: agentes y comportamientos políticos”, en Jiménez de Parga, M. y Vallespín, F. (eds.): *La política (España del siglo XXI)*. Madrid: Biblioteca Nueva. Fundación Sistema, p. 477-495. Index of Democracy.

sos, agrarios o sindicales, que tanto marcaron a la España del siglo XX, han perdido su fuerza dramática. Seguramente el tema de la organización político-territorial del Estado y su fuerte carga identitaria es el único que aún sigue manteniendo su capacidad de tensión y de conflicto, a pesar de que los avances en la descentralización política del país han sido espectaculares.

Somos un país “normal” desde el punto de vista político, lo que no es poco si se analiza nuestra historia. Incluso “puntuamos” bien en los *rankings* que miden la plenitud democrática de un país<sup>5</sup>. La fortaleza de nuestro sistema democrático no se pone en duda en ninguna de las abundantes y periódicas encuestas que se realizan. A pesar de ello, la ciudadanía española muestra una creciente desconfianza y desinterés hacia las instituciones democráticas, en particular, y hacia la política, en general. Esto nos debería preocupar, por lo que implica de fragilidad y por lo que simboliza de alejamiento de la esfera pública e institucional. Por todo ello, éste será un tema especialmente significativo en nuestras reflexiones.

El Estado ha sido la forma en la que se ha configurado la organización política de una comunidad para un territorio o espacio determinado. Decía G. Jellinek que un Estado tenía tres “fragmentos” constitutivos: territorio, población y soberanía. Por tanto, su gobierno se ejerce en función de unas fronteras determinadas y en relación con unos colectivos también claramente delimitados (las personas con ciudadanía). Como ya se ha mencionado, aparentemente, los procesos de globalización y localismo estarían en este momento debilitándolo, incluso dejándolo privado de sentido.

Pero, aun ahora, en plena crisis económica en la que se demuestra la asimetría entre un mercado (en crisis) globalizado y un poder regulador localizado, los Estados siguen siendo los actores más relevantes. Veáse si no el ejemplo del G-20, como marco en el que los Estados, siempre los Estados, más poderosos del mundo tratan de encontrar salidas a problemas que los desbordan a cada uno de ellos, e incluso a su conjunto. No se puede olvidar que el Estado contemporáneo, a pesar de sus actuales dificultades, conserva un recurso de legitimidad crucial y, además, ha demostrado una gran capacidad de adaptación. No en vano ha logrado sobrevivir durante más de tres siglos. Ha perdido quizás la exclusividad y el monopolio gubernamental que acompañaba a la noción tradicional de territorialidad. Y, por tanto, está plenamente aceptado que existen otras esferas de gobierno. La pérdida de esta exclusividad no ha comportado hasta ahora un menoscabo en paralelo de centralidad, sino más bien el reto de buscar formas alternativas de ejercer esta centralidad, sabiendo que cada vez hay

---

<sup>5</sup> *The Economist Intelligence Unit's, index of democracy*, en [http://www.economist.com/media/pdf/Democracy\\_Index\\_2007\\_v3.pdf](http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf)

más problemas que desbordan el ámbito territorial de cada uno de los Estados.

De esta manera, la soberanía (uno de los tres “fragmentos” de Estado de Jellinek, el que más tiene que ver con el poder) ya no expresaría tanto una capacidad y una barrera territorial sino más bien un recurso negociador fundamental para actuar políticamente en una red de interacciones complejas. El Estado no podría invocar ya el principio de soberanía para monopolizar la actividad política, pero podría utilizar este principio para convertirse en un actor crucial en las negociaciones políticas. Y eso es lo que viene haciendo en los últimos tiempos. Aquejado de problemas por encima, por debajo y por los lados, sigue manteniendo, a falta de algo mejor, su capacidad de articulación y de representación de un territorio que ya no enmarca casi ninguno de los problemas sociales, de una población cada vez más variopinta y móvil y de una soberanía discutida y discutible desde cualquier ámbito.

Si nos centramos en nuestro entorno más inmediato, la Unión Europea supone una interesante experiencia no únicamente de gobierno transnacional, sino también de lo que podríamos denominar como gobernanza transnacional. Es decir, lo específico de la Unión Europea no es sólo su existencia, sino especialmente su forma peculiar de entender y ejercer la acción de gobierno.

La Unión Europea se puede observar desde la perspectiva intergubernamental (una organización limitada a aquellas tareas que interesan a los Estados miembros y que no amenazan su soberanía) o desde la óptica de un Estado supranacional (una organización que progresivamente asumiría funciones tradicionalmente en manos de los Estados miembros). Sin embargo, ninguna de las dos parece captar lo más novedoso de la experiencia. Esta falta de diagnóstico y de descripción consensuada ha ido propiciando la aparición de aproximaciones, más o menos confusas, que etiquetan a este organismo como neofederal, postmoderno o postsoberano. Todas estas aproximaciones comparten el reconocimiento de que la Unión Europea, en tanto que organización política emergente, no recurre a los principios tradicionales de soberanía y exclusividad territorial, sino que se define por un ejercicio difuso y compartido de la autoridad. A este ejercicio difuso y compartido es a lo que se refiere el concepto de sistema o gobierno multinivel, que requiere centrarse en la negociación como proceso clave y en las redes como estructuras fundamentales. Las referencias a la negociación y a las redes sitúan a la Unión Europea en el ámbito de lo que hemos llamado gobernanza o gobierno relacional: la negociación sustituye a la autoridad como recurso fundamental para dotarnos de capacidad para gobernar; la red sustituye al territorio físico continuo como referencia espacial sobre la que aplicar estas capacidades de gobierno.

En definitiva, la integración europea, lejos de recentralizar, introduce complejidad en el modelo de relaciones intergubernamentales. Incluso habilita nuevos terrenos de juego donde los poderes locales pueden desarrollar nuevas estrategias territoriales de gobierno. De hecho, el Tratado de Lisboa expresa bien estas ambigüedades y, al mismo tiempo, las potencialidades del proceso. Las regiones y ciudades no pueden actuar al mismo nivel que los Estados, pero el nuevo escenario les ofrece oportunidades que pueden aprovechar para generar redes diversificadas y ejercer su influencia.

### **¿Nuevos escenarios en la España autonómica?**

La organización político-territorial del Estado español sigue siendo un elemento de tensión y debate, tras treinta años de descentralización y de plena vigencia de la España de las autonomías. El sistema político surgido de la transición democrática española trató de combinar dos aspectos que no habían coincidido nunca en la historia contemporánea del país: la resolución de los contenciosos con los nacionalismos periféricos y la descentralización general del modelo de gobierno. En la primera cuestión, la salida era establecer un sistema político que reconociese la diversidad histórica, cultural y política de la España de final de siglo (“champán para las nacionalidades”), siguiendo en parte el camino emprendido en los años treinta. En la segunda, se apuntaba a un sistema descentralizado pero homogéneo, sin grandes diferencias entre los nuevos poderes autonómicos (“café para todos”). La opción de los Constituyentes, refrendada posteriormente por el pueblo español, fue mezclar ambas perspectivas. De esta forma, la Constitución española de 1979 refleja, por una parte, la diversidad y asimetría del sistema autonómico, pero, por otra, no cierra la puerta a un desarrollo del sistema que acabe configurando un nivel de autogobierno relativamente similar para sus distintos componentes.

De hecho, la opinión generalmente aceptada es que esa misma ambigüedad, que por un lado reconocía las diferencias, mientras por el otro apuntaba a la homogeneidad, propició que se pudiera capear con la diversidad de modelos y perspectivas que esgrimían las distintas fuerzas políticas en el proceso constituyente.

La diversidad y asimetría del actual sistema autonómico español, treinta años después de haberse puesto en marcha, puede constatar en muchos y variados aspectos. Las comunidades autónomas son muy distintas entre sí en cuanto a tamaño, población y realidad socioeconómica. En algunas se hablan, con distinta intensidad, lenguas diferentes al castellano. Entre ellas existen diferencias notables en cuanto al derecho civil vigente, en aspectos tan significativos como los bienes del matrimonio o el régimen de herencia. En otras, basándose en sus derechos históricos, se reconoce una autonomía fiscal que sería imposible generalizar al resto de los terri-

torios. Los propios estatutos de autonomía reconocen derechos distintos de algunas autonomías en cuanto a su organización institucional (posibilidad de disolución, de mantener elecciones sin que coincidan con las demás...), o en cuanto a sus responsabilidades en materia de cuerpos de seguridad propios o a sus competencias en materia penitenciaria. Por otro lado, ha sido muy distinto el uso que han hecho de sus poderes de autogobierno. Y son también muy diferentes las percepciones de sus ciudadanos en relación con su identidad y con el futuro de ese Estado autonómico.

¿Cuál es la actual situación del sistema autonómico español y su posible evolución? El debate autonómico sigue estando en el centro de la agenda política española. Nuestra hipótesis principal es que las razones del éxito inicial del sistema autonómico, que permitió vertebrar mejor un Estado que en su historia contemporánea se había visto atravesado por fuertes tensiones territoriales, han acabado provocando problemas institucionales que el sistema no parece capaz de resolver sin cambios significativos. Dicho de otro modo, la falta de gobierno compartido o co-gobierno (lógica de multilateralidad) deja la cooperación entre autonomías y entre éstas y el gobierno central (lógica bilateral) a merced de las estrategias coyunturales de los partidos políticos y de sus líderes. Esto está llevando a una desfederalización parcial del modelo. Por un lado, la tensión entre asimetría y armonización no se encauza a través de un marco institucional de co-gobierno, lo que hace que el sistema autonómico no tenga mecanismos de estabilidad y que refuercen los vínculos. Y, por otro, esta situación acaba propiciando la discusión y el conflicto sobre las propias reglas de juego, más allá de las demandas de más competencias y recursos. El debate actual sobre las reformas estatutarias y el “choque de trenes” entre legitimidades y poderes constituyentes y poderes constituidos (referéndum de ratificación del nuevo Estatuto catalán-Tribunal Constitucional) así lo demuestra.

A pesar de todo, el proceso mismo de desarrollo autónomico ha ido generando aspectos positivos, como las conferencias sectoriales (reuniones del gobierno central con responsables autonómicos por políticas o ámbitos sectoriales), la planificación conjunta y los convenios, lo que ha permitido en ocasiones la integración de los intereses de las autonomías en los procesos de elaboración de las políticas estatales. Por otro lado, la construcción de nuevas instituciones (y de nuevos niveles de gobierno) ha inducido a la creación de identidades nacionalistas y regionalistas duales generalmente no excluyentes (con la clara excepción del País Vasco). Pero, precisamente, la deriva desfederalizante actual puede provocar nuevos incentivos a la diferenciación identitaria, como parece estar ocurriendo en Cataluña tras el largo y trabajoso proceso de reforma estatutaria.

En el otro gran tema, el de la combinación entre eficiencia económica, redistribución, solidaridad y equilibrio interterritorial, se constata que la progresiva descentralización del gasto ha trasladado automática-

mente el conflicto político al ámbito de la redistribución de capacidades. Pero, gracias a la importante magnitud de la redistribución interpersonal de la renta, la posición relativa de cada comunidad autónoma se ha mantenido sustancialmente intacta, no tanto en capacidad de creación de riqueza, donde los desequilibrios incluso han aumentado, como en renta per cápita disponible.

En definitiva, la legitimidad de las comunidades autónomas es un dato hoy positivo que debe tenerse en cuenta a la hora de valorar el grado de consolidación del modelo. Pero el futuro de esa legitimidad dependerá en buena medida de su capacidad de mantener el pacto implícito entre descentralización y reconocimiento de las diferencias que estaba inscrito en el proyecto constituyente.

Sin duda, la España de las autonomías es hoy, al mismo tiempo, más distinta pero también más igual entre sí que cuando se inició la andadura autonómica. No puede negarse que los desequilibrios económicos entre comunidades autónomas han aumentado en estos años, pero también es cierto que han disminuido las diferencias en calidad de vida y en renta final disponible de las familias. Si pudiéramos atribuir las causas de esos fenómenos en exclusiva al factor de autogobierno, se podría decir que la autonomía ha multiplicado las potencialidades de generación de riqueza de las comunidades autónomas más desarrolladas y ha hecho más dependientes a las menos desarrolladas, ya que gracias a los mecanismos de solidaridad interterritorial creados no se han incrementado las diferencias en nivel y calidad de vida, sino que han disminuido significativamente. A pesar de ello, la sensación que predomina en buena parte de la opinión pública española es que los desequilibrios y las diferencias han aumentado, y que hay comunidades autónomas que pueden resultar favorecidas en la nueva situación de descentralización territorial del poder. Sin duda, tiene que ver con el modo "bilateral" (administración central-autonomías específicas) con el que se ha ido operando a lo largo de estos años.

La gran asignatura pendiente es articular mejor las tareas comunes y las agendas autonómicas, sin que ello implique confundir igualdad con uniformidad. Para ello, es clave avanzar en los procesos de *inordenación* (articulación de decisiones en el ámbito común, con protagonismos equilibrados de Estado y comunidades autónomas) y en las capacidades de coordinación horizontal entre autonomías, sin que forzosamente deban todos pasar por las lógicas bilaterales (Estado-comunidad autónoma) que tan frecuentemente se han utilizado y que tantas suspicacias han levantado.

### **Por un rol significativo de los gobiernos locales en un entorno de gobierno multinivel**

Esta reflexión estratégica sobre los nuevos estilos de gobierno en un entorno de creciente complejidad institucional no puede dejar de referirse



a los gobiernos locales. Queremos contribuir tanto a repensar el papel de las entidades locales en España, a partir de repasar su trayectoria en estos últimos decenios de democracia, como a señalar las nuevas perspectivas de acción que se abren. Lo hacemos desde la convicción de que una buena parte del bienestar individual y colectivo se juega hoy en la esfera local. La combinación de los factores ya examinados (exclusión social, educación, hábitat urbano...) lleva a esa conclusión. Cualquier análisis riguroso sobre cómo afrontan los países las consecuencias de la crisis descubrirá la significación de los gobiernos locales (fuertes, bien dotados de capacidades y recursos) para afrontar la complejidad de los temas desde las ventajas que ofrece la proximidad en los países que mejor están capeando el temporal.

Se puede asegurar que, tanto desde la perspectiva comparada como desde la experiencia española, la dimensión política local se ha ido fortaleciendo en los últimos años. Tanto en el modelo más claramente anglo-escandinavo, basado en el principio estatutario o de autorización competencial, como en el modelo continental-mediterráneo, sustentado en el principio de competencia general, en los últimos veinte o treinta años se ha reforzado claramente el peso estratégico y decisivo de los gobiernos locales en las nuevas agendas territoriales y de bienestar. Encontramos ejemplos en el Reino Unido postconservador; en los pactos entre los *länder* y los municipios en Alemania, en el nuevo papel de los municipios en los países escandinavos o en el evidente incremento de competencias (sin un aumento comparable de los recursos) en los municipios franceses, italianos o españoles. Todo ello ha provocado nuevas formas de articulación intermunicipal y entre el ámbito local y otros niveles de gobierno.

Una de las tendencias más claras en España ha sido la progresiva expansión de las políticas públicas municipales. Actualmente, los municipios ya no son, en general, aquellas administraciones abocadas a un número muy reducido de funciones básicas: asfaltado, alumbrado, limpieza, ordenación viaria y poco más. Tampoco son ya aquellas instituciones simplemente ejecutoras de decisiones tomadas en otras esferas de gobierno. Desde la década de los años ochenta ha ido generándose una agenda local, una oferta de políticas públicas específica, orientada a construir un cierto modelo de municipio de bienestar o, si se quiere decir de otra manera, una dimensión local propia en el proceso de construcción de los regímenes autonómicos y estatales de bienestar.

Es evidente, no obstante, que el tamaño del municipio es una variable que hay que tener muy en cuenta y que, por lo tanto, no siempre la autonomía de las decisiones es igualmente posible en municipios legalmente considerados de manera casi homogénea, pero con características reales muy distintas entre sí. Esto es especialmente cierto en el caso de España con más de ocho mil municipios de tamaño muy distinto. También se puede constatar que las agendas locales siguen fuertemente condiciona-



das por las limitaciones que impone el hecho de que las redes escolar y sanitaria, la formación profesional y ocupacional y los servicios sociales especializados no forman parte de las competencias de los municipios. Y lo más grave de todo es que la participación de los municipios españoles en el gasto público global está todavía lejos de la que tienen la mayoría de los países europeos.

Pero, aun así, y de manera general, las agendas de intervención municipal se han ampliado notablemente y ha crecido significativamente la capacidad de gasto. Primero fueron las políticas de promoción económica, de juventud o deportivas. Después las de regeneración de los espacios públicos y de rehabilitación de viviendas y edificios. Más tarde una red de servicios sociales de atención primaria más allá de lo que era considerado como tradicional en este campo. Y en los últimos años proliferan nuevas actuaciones frente a problemas nuevos, entrando en espacios y temáticas que no habían estado nunca consideradas: medio ambiente y sostenibilidad, planes comunitarios, promoción de vivienda, educación infantil, planes de igualdad de género, programas de cooperación al desarrollo, políticas de innovación tecnológica, etc.

La preocupación por buscar formas más integradas de relacionar las diferentes políticas y actuaciones municipales ha crecido en los últimos años. Se plantean planes transversales a partir de criterios territoriales (barrios degradados, regeneración de los centros históricos...), temáticos (exclusión, inmigración...), de edad (jóvenes, personas mayores...) o de colectivos específicos (discapacitados, familias monoparentales encabezadas por una mujer...), y todo relacionado –mejor o peor– con las tradicionales formas de gestión departamentalizadas y segmentadas. Surgen también estrategias de lectura global de las ciudades y pueblos, buscando procesos de actuación multidimensional vinculados a un eje temático. Destacan las Agendas Locales 21, los Proyectos Educativos de Ciudad, las Políticas de Nueva Ciudadanía, las Iniciativas de Ciudad Digital o los emergentes Planes Locales de Inclusión Social. Temáticas concretas que buscan conectar diversas formas de actuación dentro de perspectivas teóricas que nos hablan de estrategia global de ciudad o comunidad.

Muchas encuestas confirman que las principales preocupaciones de los ciudadanos están vinculadas con la cohesión social, la inclusión laboral y la mejora de las condiciones de vida en ciudades y pueblos. Les preocupan la fragilidad y la vulnerabilidad de las transformaciones del sistema productivo y del mercado de trabajo, el progresivo agotamiento de los recursos naturales y los nuevos retos que plantea el envejecimiento de la población, junto con los cambios en los modelos familiares. Es evidente que el tamaño del municipio cuenta: la despoblación y la carencia de servicios son muy importantes en las pequeñas localidades, mientras que la

degradación urbana y la exclusión social son más características de las grandes ciudades.

La respuesta es dotar de mayor capacidad de gobierno a las entidades locales y más incorporación de los ciudadanos en los procesos de cambio. Se demandan proyectos de futuro, y se pide que éstos se compartan con todos los afectados. Más gobierno y más gobernanza colectiva para unas entidades locales que se entienden claves, por su proximidad y su capacidad de gestión, para la mejora concreta y cotidiana del bienestar de los individuos y de los grupos.

Todos estos argumentos chocan con la constatación de lo poco que se ha avanzado en esta línea en España en los últimos treinta años. Seguimos en un Estado centralista si atendemos a la concepción del poder, a pesar del gran cambio que implicó la construcción del Estado de las Autonomías. Los problemas avanzan, se hacen más difíciles, se enquistan y se siguen negando recursos y capacidades a los gobiernos locales para afrontarlos mejor. Esto no quiere decir que las demás instancias de gobierno deban desaparecer, o deban ver mermadas sus capacidades de influencia y dirección. Al contrario, podrían ejercer mejor esas funciones si dejaran de estar preocupadas por el volumen de recursos que controlan de manera directa o por el número de funcionarios que acumulan. Gobernar, tener poder, no es gestionar. La redistribución de responsabilidades ha de partir de una concepción de suma positiva, en la que todos los actores ganan, diversificando responsabilidades y protagonismos.

### **3. Las respuestas al cambio de época y sus bloqueos decisionales: la participación política: ¿alternativa o problema?**

A lo largo de las páginas anteriores se han desgranado elementos de transformación y cambio. Se ha ido descubriendo cuáles eran las dimensiones reales de lo que se ha denominado “cambio de época” y sus efectos en distintos ámbitos. Quisiéramos ahora subrayar estas aportaciones que buscan hilvanar líneas de respuesta colectiva a la complejidad y los bloqueos decisionales actuales, incorporando una reflexión más pormenorizada y específica sobre el valor de la participación ciudadana y la profundización democrática como alternativas viables frente a otras opciones cada vez más presentes que apuntan a lógicas populistas, autoritarias o tecnocráticas como atajos para escapar de los laberintos actuales.

Los actores institucionales, y con ellos los partidos políticos y las grandes organizaciones sindicales, cada vez más inextricablemente insertos en el tejido institucional-estatal, aunque detectan las señales de desconexión y de desafección de la ciudadanía, tratan de acomodarse a la nue-

va situación, buscando con mayor o menor énfasis nuevas vías de supervivencia, en un juego que puede llegar a ser perverso, con los medios de comunicación como gran receptáculo de interacción extra e intra institucional. Y en esa línea, la relación con políticos e instituciones tiende a volverse más utilitaria, más de usar y tirar, con pocas esperanzas de influencia o de interacción “auténtica”.

Pero, ante ese conjunto de problemas y constataciones, ¿cómo avanzar? La democracia sigue siendo la respuesta. Deberíamos recobrar nuestra capacidad de replantear la pregunta.

### *3.1 Democracia y transformación social*

La democracia no tiene por qué considerarse como un fin en sí misma. Lo que está en juego, lo que podría constituir la pregunta que debemos hacernos sería: ¿cómo avanzamos hacia un mundo en el que los ideales de libertad e igualdad puedan cumplirse de manera más satisfactoria, manteniendo además la aceptación de la diversidad como elemento estructurante en un escenario indefectiblemente globalizado? La respuesta sigue siendo: democracia. Una democracia que recupere el sentido transformador, igualitario y participativo que tenía hace años. Y que, por tanto, supere esa visión utilitaria, minimalista y muchas veces encubridora de profundas desigualdades y exclusiones que tiene ahora en muchas partes del mundo. Una democracia que dé respuesta a los nuevos retos económicos, sociales y políticos a los que nos enfrentamos. Hay que recordar que capitalismo y democracia no han sido nunca términos que convivieran con facilidad. La fuerza igualitaria de la democracia no ha casado bien con un sistema económico que considera la desigualdad como algo natural y con lo que hay que convivir de manera inevitable, ya que cualquier esfuerzo en sentido contrario sería visto como distorsionador de las condiciones óptimas del funcionamiento del mercado. No queremos decir que democracia y mercado sean incompatibles, sino que no conviven sin tensión. Se han de buscar fórmulas de desarrollo económico que, salvaguardando las innegables capacidades de asignación de recursos y de innovación que el sistema de mercado atesora, recuperen capacidades de gobierno que equilibren y pongan fronteras a lo que hoy es una expansión sin límites visibles del poder corporativo a escala global, con crecientes cotas de desigualdad y de desesperanza para muchas personas y colectivos. Y para ello es necesario actuar en distintas direcciones.

Por un lado, hay que llevar el debate de la democratización a esferas que parecen hoy blindadas: qué se entiende por crecimiento y por desarrollo, quién define costes y beneficios, quién gana y quién pierde ante cada opción económica aparentemente objetiva y neutra. Por otro lado, es preciso buscar fórmulas que regulen-arbitren-graven las transacciones eco-

nómicas y financieras de carácter internacional que hoy siguen caminos y rutas que hacen extremadamente difícil a los gobiernos su supervisión (como ha quedado patente en la actual crisis financiera), aun en el hipotético caso de que quisieran ejercer realmente ese control.

Al mismo tiempo, se debe explorar y potenciar formas de organización social que favorezcan la reconstrucción de vínculos, la articulación de sentidos colectivos de pertenencia respetuosos con la autonomía individual. En ese sentido, el reforzamiento de las aproximaciones y experiencias comunitarias en los procesos de formulación y puesta en práctica de políticas públicas es algo que hay que seguir y consolidar. También la articulación de entramados y plataformas que permitan vincular marcos locales de experimentación entre sí, permitiendo fertilizaciones cruzadas y reflexiones sobre las prácticas llevadas a cabo en distintos lugares. Recuperando el sentido político y transformador de muchas experiencias sociales que parecen hoy simplemente “curiosas” o resistentes a la individualización dominante. Entendiendo que hay mucha “política” en lo que aparentemente podrían simplemente definirse como “nuevas dinámicas sociales”.

Desde un punto de vista más estrictamente político, lo primero es entender que la política no se acaba en las instituciones. Y lo segundo, que política quiere decir capacidad de dar respuesta a problemas colectivos. Por tanto, parece importante avanzar en nuevas formas de participación colectiva y de innovación democrática que no se desvinculen del cambio concreto de las condiciones de vida de la gente. No tiene demasiado sentido seguir hablando de democracia participativa, de nuevas formas de participación política, si nos limitamos a trabajar en el estrecho campo institucional o a mejorar los canales de relación-interacción entre las instituciones político-representativas y la sociedad. Y eso exige superar el debate sobre la democracia participativa y su relación con la democracia representativa, como si sólo se tratara de complementar, mejorar, reforzar una (la representativa) a través de la nueva sabía que aportara la otra (la participativa).

### **¿Es necesaria la participación si ya tenemos democracia?**

El sistema democrático funciona razonablemente bien, afirman muchos. Su legitimación ha aumentado en todas partes. Las alternativas que históricamente se han puesto en marcha han acabado en sonoros fracasos. Las críticas sobre su funcionamiento real son consustanciales al propio mecanismo de perfeccionamiento continuo que la democracia consagra. Según esta visión, no existiría un problema de fondo. Se trataría de ir mejorando lo existente sin poner en duda sus parámetros esenciales: poder representativo elegido a través de elecciones competitivas entre partidos políticos, participación y vías de control del poder legítimamente constituido.

La pregunta que encabeza este apartado toma cuerpo a partir de que, en muchos casos, lo que se empieza a poner en duda es la sostenibilidad de la democracia en momentos de cambio acelerado de los parámetros económico-sociales en que se había ido moviendo en los últimos doscientos años. Y más cuando se constata un déficit de eficacia de sus mecanismos decisorios ante problemas cada vez más complejos y enquistados. Las críticas aluden a muchos aspectos, entre los que seleccionaremos aquellos que nos resultan más significativos desde el punto de vista de la participación.

Se afirma, por ejemplo, que existen muchos problemas en la forma como se realiza la selección y se atiende a la composición de las élites representativas. En efecto, no existe ningún país en Europa donde los sistemas electorales no sean objeto de escrutinio y de debate sobre las ventajas y los inconvenientes de una fórmula u otra. El debate está planteado desde hace treinta años en España. Se dice que ciertas fórmulas aumentan o disminuyen el peso político de algunos territorios, colectivos o tendencias ideológicas. También se acusa a los sistemas de representación vigentes de provocar unos niveles muy elevados de profesionalización de la vida política y de primar las lógicas de partido por encima de las lógicas sociales. De una manera u otra, la conclusión a la que se llega es que las vías de representación existentes separan, más que acercan, a representantes y representados.

Por otra parte, otros elementos críticos surgen de la consideración de que los canales actuales de representación dificultan la participación real de los ciudadanos anónimos en la vida política a causa de su rigidez y su ritualismo. Las elecciones se celebran cada ciertos años, y durante el período que media entre una elección y otra no existen mecanismos que hagan posible que el representante rinda cuentas de lo que hace o de lo que ha hecho con la legitimación recibida. Esta falta de *accountability* o de rendición de cuentas acaba transformando las elecciones en una especie de cheque en blanco del que disponen las instituciones representativas para hacer y deshacer. Los ciudadanos se encontrarían así desarmados entre elección y elección. Sólo les quedaría –como dice Hirschman<sup>6</sup>– el *exit* (cambiar de voto) en cada nueva elección, sin que puedan tampoco articular mecanismos para hacer valer su *voice* (en terminología de Hirschman, su capacidad de opinar) entre elecciones.

También se critica el rol casi de monopolio que ostentan los partidos políticos en todo el sistema de representación de las democracias. En democracias como la española, construidas en momentos de debilidad de unos partidos políticos tras la salida de una dictadura, la legislación que

---

<sup>6</sup> Hirschman, A. O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*. Cambridge: Harvard University Press.

regula la participación política les otorga un peso casi absoluto como únicos catalizadores de esta participación. Relegan a un papel marginal otras fórmulas participativas, como la iniciativa legislativa popular, las agrupaciones electorales, el referéndum o fórmulas más abiertas a la participación ciudadana en la confección de listas o en el momento del escrutinio.

En efecto, la gran significación de las elecciones como pieza clave de la participación política en los sistemas democráticos canaliza el debate hacia la selección por parte de los votantes de grandes paquetes o agregados de *issues* e ideología. De esta manera, se hace difícil que los ciudadanos discutan sobre temas de manera desagregada y expresen opiniones y preferencias. Sólo se puede decidir entre agregados ideológicos de problemas-soluciones. Esta situación dificulta la transferencia de legitimidad cuando estos problemas se tratan de forma aislada, ya que entonces las opciones y las alternativas no son siempre consistentes con las que se manifestaron en el momento de las elecciones. Se produce, así, un déficit de personalización en las vías previstas de participación; déficit que refuerza el sentimiento de distanciamiento de la ciudadanía respecto a la política.

Se ha comentado también como argumento contra la preponderancia de los mecanismos representativos tradicionales (elecciones, partidos políticos) el hecho de que bloquean o dificultan la innovación. Los acuerdos entre los partidos políticos, entre sus cúpulas, provocan que éstos tiendan a evitar riesgos y busquen compromisos para eludir aquellas opciones que puedan ser consideradas menos seguras para algunas de las formaciones políticas implicadas. A esta circunstancia hay que añadir la ya conocida dificultad que tienen las fuerzas políticas nuevas o minoritarias para penetrar en el entramado partidista que disfruta del reconocimiento y del apoyo institucional. Por esto, no es extraño que haya autores que a raíz de esta situación entiendan que predomina la búsqueda incesante del centro político, configurando una especie de “pensamiento único”, que expresaría un conjunto de ideas socialmente hegemónicas reacias al cambio o a la innovación.

Ante este panorama, muy centrado en los aspectos críticos de los mecanismos de representación y participación democráticas actuales, ¿qué alternativas se dibujan? En algunos casos se pone el acento en incrementar la capacidad resolutoria de los gobiernos o de las instancias decisorias, aunque implique sacrificios en la componente representativa y participativa. En otros, se opta por lo contrario, por proponer medidas para incrementar la participación popular, los mecanismos de control y las vías de decisión directa por parte de la población.

Los dos principales retos que creemos que hay que afrontar los que continuamos defendiendo que conviene avanzar en la búsqueda y en la experimentación de nuevos mecanismos de participación, como vía de consolidación de la democracia y de su capacidad de resolución de los pro-

blemas cada vez más complejos que genera la convivencia, son; por un lado, demostrar que participación y eficiencia no son conceptos contradictorios, sino cada vez más complementarios; y, por otro, buscar y experimentar instrumentos, vías o mecanismos de participación que eviten, o reduzcan, los riesgos existentes y minimicen los problemas señalados. Veámos con más detalle cada uno de estos aspectos.

Si nos referimos a la complementariedad entre participación y eficiencia, ya se ha comentado la visión tradicional que entiende estos dos conceptos como contradictorios. Sin embargo, la evolución de las sociedades contemporáneas parece caminar en sentido contrario. Los problemas son cada vez más globales e interconectados y, por tanto, más difíciles de segmentar, de definir y de ser abordados desde las especializaciones que hemos ido construyendo. Los problemas actuales tienen poco en común con estructuras de decisión y administrativas pensadas para otros tiempos y para otro tipo y grosor de problemas. Ya se ha hecho referencia a la salida técnica o de organismo independiente que de forma creciente se está difundiendo por Europa. Pero cuando se aplica este tipo de solución técnica aparecen otra clase de problemas: ¿quién controla a estos técnicos?, ¿ante quién son responsables? Y tan importante como esto, ¿cómo se puede extender a la esfera social el posible consenso conseguido en la arena técnica?

Cada día que pasa hay nuevas pruebas o constataciones de que lo que en ciertos ámbitos técnicos puede resultar “sentido común” o “doctrina universalmente reconocida” choca con incomprendiones de todo tipo cuando se traslada al ámbito social. Y, además, se observa que tampoco existe tal unanimidad técnica, ya que aparecen alternativas, más o menos acertadas, diferentes de las planteadas hasta entonces.

Resulta evidente que cada vez hay menos situaciones en las cuales exista un claro consenso entre los científicos o expertos y entre los actores sociales implicados. No es necesario extenderse demasiado sobre la segmentación y la fragmentación social y la multiplicación de actores, ni tampoco sobre la proliferación de estudios contradictorios sobre una misma realidad, para comprender que casi siempre nos encontraremos con situaciones donde nos faltará consenso de uno u otro tipo. Incluso se podría decir que, al menos en el tipo de problemas colectivos que hemos calificado como “laberintos decisionales”, la tendencia es situarnos en espacios donde no existe consenso científico o técnico, ni mucho menos consenso social. Y es precisamente en este tipo de situaciones donde más necesitamos a la política y donde las vías democráticas de resolución de conflictos desarrollan toda su dimensión. No hay duda de que es en ese tipo de embrollos, cada vez más frecuentes, donde las alternativas de participación y de diálogo entre racionalidades científicas y sociales opuestas o no coincidentes se ponen de manifiesto. Precisamente es ahí donde “unos” (exper-



tos) y “otros” (actores sociales) pueden discutir más libremente (y pedagógicamente) sus diferentes visiones del problema, tratando de comprender puntos de vista, experiencias distintas y buscar vías de acomodación ante problemas comunes.

Así, pues, no se puede caer en el error de confundir o mezclar factibilidad técnica con factibilidad social. Habrá que trabajar en ambas direcciones para hacer frente a problemas para los que muchas veces no hay consenso, ni siquiera sobre si existe un problema y de qué tipo es.

Si nos situamos en este terreno, las vías de avance no surgirán de una mayor capacidad de comunicar por parte de las instituciones públicas. El tema no reside en la capacidad de “vender” soluciones, sino en la de compartir definiciones de los problemas para de esta manera aumentar la legitimidad del camino que lleva desde esta definición compartida a una situación considerada por todos como mejor que la anterior. Muchas de las difíciles decisiones que se han de tomar, y que afectan a intereses sociales muy arraigados, pueden llegar a contar con importantes consensos en el ámbito técnico, pero difícilmente podrán avanzar si no se abre el debate y se discuten y comparten costes y beneficios, alternativas y soluciones con el conjunto de la sociedad. Sin miedo a las aparentes dificultades técnicas que toda decisión comporta, que parecen generar barreras infranqueables para los no iniciados, y que muchas veces esconden o enmascaran la elección de opciones realizadas desde lógicas no estrictamente técnicas. Ya que en el fondo, cada vez más, los ciudadanos serán capaces de aceptar y compartir decisiones que incluso afecten negativamente a alguno de sus intereses si consideran legítima la vía por la que se ha llegado a tomar esa decisión.

Desde esta perspectiva, eficiencia y participación no son contradictorias, sino absolutamente complementarias, y cada vez más inseparables. Todas las críticas a la lentitud, a los costes, a la falta de valor añadido, al “cortoplacismo”, a la erosión de las instituciones representativas, etc., pierden peso si se comprende que es precisamente la falta de participación (o de implicación sobre aquello que hay que hacer) la que acaba provocando precisamente estos efectos.

Participar no es, en principio, ni bueno ni malo. Aunque todos estamos de acuerdo en que la simple ampliación de los espacios de participación ya tiene un valor en sí mismo. No sólo se trata de que la gente participe más. Cada vez parece más necesario asumir que, si no se amplía la base de consenso social de muchas decisiones, la erosión de las instituciones representativas irá en aumento. De esta manera, podrán incrementarse los partidarios de fórmulas decisionales, a pesar de los sacrificios democráticos que puedan comportar. Sin embargo, hace falta entender que cuando se habla de participación no sólo se trata de los intereses afectados, o de aquellos grupos o colectivos más organizados y acostumbrados a



movilizarse, sino del conjunto de la población afectada directamente o indirectamente por la decisión. Y esto quiere decir encontrar mecanismos para conseguir esta implicación social amplia.

Todavía estamos en una fase en la cual, en este tema como en otros, predomina el “ruido” y la confusión. Pero, al mismo tiempo, crece la convicción de que sólo experimentando y probando, acertando y equivocándonos, haremos avanzar a nuestra joven realidad democrática y sus capacidades de resolución de los problemas que toda convivencia social plantea. No se puede trazar conclusión alguna por el momento. Sólo invitar a mirar con nuevos ojos esa inestimable realidad llamada democracia.

### *3.2 Democracia e internet: ¿condenados a entenderse?*

Desde hace mucho tiempo se sabe que los instrumentos de comunicación e información modifican significativamente las pautas de conformación de la opinión pública y los procesos de construcción de la legitimidad política. Son innumerables los trabajos realizados sobre prensa y política, el uso de la radio de Roosevelt o de Göering o sobre la revolución que significó la aparición de la televisión en el debate político (con el clásico ejemplo del debate Nixon-Kennedy). ¿Qué se puede decir de lo que implica e implicará internet y sus brutales modificaciones de las relaciones sociales de todo tipo? Estamos en plena eclosión del tema, y apenas si observamos con curiosidad los efectos sobre la campaña de Obama, la reacción ante los atentados del 11 de marzo de 2004 o las nuevas formas de socialización y movilización política de Facebook o de Twitter. En este apartado se expondrán algunas convicciones y muchas dudas, pero no creemos que se pueda hablar seriamente de renovación de la política en este inicio de siglo sin referirnos a las “nuevas” tecnologías de la información y la comunicación y sus efectos en la gobernanza colectiva.

#### **¿Cuál es el problema?**

En una conferencia sobre la nueva sociedad de la información, el rector de la Open University, John Daniel, afirmó: “Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. ¿Cuál era la pregunta?”.

La frase es una buena forma de expresar las grandes expectativas generadas en muchos y distintos campos de nuestra vida ante las perspectivas que abre la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero también el desconcierto ante sus posibles utilidades e impactos. La anécdota recuerda al comentario que realizó el precursor de la comunicación sin hilos, Guglielmo Marconi, cuando algunos de sus colaboradores, alborozados por el descubrimiento, dijeron: “Ya podemos hablar con Florida”. A lo que Marconi respondió: “¿Pero tenemos algo que

decir a los de Florida?”. De manera parecida, se puede afirmar que no hay día en que no encontremos a alguien entusiasmado con las posibilidades que abren las nuevas tecnologías en el campo de la democracia y el funcionamiento del sistema político. Pero, habría que pensar primero en los problemas que hoy tenemos planteados y en las utilidades potenciales y reales de esas TIC. En este apartado se pretende poner primero de relieve las insuficiencias del funcionamiento actual de los sistemas democráticos europeos, para después contrastar, de forma exploratoria, en qué medida las TIC pueden contribuir a su innovación y mejora.

Se ha afirmado<sup>7</sup> que la modernidad puede ser definida políticamente por las instituciones democráticas, y social y culturalmente por la civilización de la tecnología. Pero, las relaciones entre estos dos componentes no están exentas de ambigüedades. Algunos, como Jean Jacques Rousseau, se manifestaron siempre recelosos de los efectos que el progreso científico tendría sobre la privacidad y la igualdad en las relaciones políticas. Otros, como Karl Popper o Bertrand Russell, entendieron que existía una estrecha relación entre el espíritu de la ciencia y el éxito de las instituciones democráticas. Actualmente, lo que cada vez está más presente es la preocupación sobre cómo relacionar la proliferación de las TIC con los procesos y valores de la democracia. De manera simple se podría decir que existen al menos tres interesantes (y no obligatoriamente excluyentes) posibilidades para las TIC respecto a la democracia política: pueden agravar los problemas que hoy presenta la democracia representativa; pueden ayudar a solucionar o superar esos problemas; o pueden crear problemas nuevos que las propias TIC no sean capaces de resolver.

Hay quien opina<sup>8</sup> que si la primera generación de los medios de comunicación (radio, televisión) ha hecho de la política algo casi virtual, esto se verá sumamente reforzado en la segunda generación (redes electrónicas interactivas), conduciendo a una especie de apoteosis de formas políticas altamente dirigistas. Para completar este escenario pesimista, se augura que las TIC pueden permitir un exhaustivo control de datos, un sofisticado *marketing* político y grandes posibilidades de manipulación informativa con poco margen para generar cambio. Otros consideran que las TIC pueden favorecer un acceso más fácil de la ciudadanía a las actividades del gobierno, transformándolo en un ente más controlable y con menores posibilidades de ejercer un control jerárquico sin los adecuados contrapesos y limitaciones. Y, al mismo tiempo, las nuevas formas de comunicación entre los ciudadanos, los parlamentos y los gobiernos pueden llegar a equili-

---

<sup>7</sup> Barber, B. (1998): “Democracy and Technology: Endless Frontier or End of Democracy?”, en *A Passion for Democracy: American Essays*. Princeton: Princeton Univ. Press.

<sup>8</sup> Holmes, D. (ed.) (1997): *Virtual Politics. Identity and Community in Cyberspace*. Londres: Sage.

brar o compensar el poder actual de los medios de comunicación, de los grupos de presión o de los partidos que logran condicionar la agenda política y “formatear” las *issues* del sistema. Ésta sería una visión esperanzada de los efectos democratizadores y de contrapeso de poder en relación con instituciones y élites que se manifiestan ahora más bien cerradas respecto a la sociedad.

Pero, en el campo que aquí nos interesa, hay que constatar que las formas de operar de las TIC y del sistema político parecen no ser demasiado coincidentes. Mientras la democracia nos conduce a un escenario de deliberación, prudencia e interacción parsimoniosa, con gran derroche de tiempo, la revolución tecnológica se caracteriza por la rapidez que imprime a todo con lo que se relaciona. Mientras la forma digital de razonar es muy simple, binaria, buscando siempre la elección entre “A” o “B”, entre “Sí” o “No”, el razonamiento político trata de bucear en la complejidad, sacando a la luz matices y formas distintas de ver el problema. Ante el dilema de “A” o “B”, puede buscar las respuestas en “ambos” o en “ninguno”, en “éstas no son las respuestas al problema”, o incluso en “éste no es el problema”.

Por tanto, se debería tratar con cierta cautela el tema de la incorporación de las TIC al campo de las instituciones democráticas y sus formas y reglas de proceder. Interesa analizar cuál es la diferencia que efectivamente genera el uso de las TIC ante lo que se consideran problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos a fin de buscar conexiones útiles entre ambos mundos, desde posiciones no exentas de normativismo, porque lo que se pretende es reforzar la democracia y ampliar sus espacios de participación cívica.

### **El papel de las TIC ante los problemas de la democracia. Las diversas estrategias**

Es evidente que las posibilidades de utilización de las TIC son múltiples, pero no es lo mismo trabajar con ellas desde la lógica interna del actual sistema de democracia representativa, desde la perspectiva de construir con su ayuda el viejo ideal de la democracia directa, que tratar de imaginar nuevas formas de articulación y gobernación colectiva.

Se pueden establecer distintas alternativas que relacionan el uso de las TIC con los procesos de innovación democrática. Una primera gran opción se situaría en tratar de aplicar las TIC, sea en el campo más específicamente de las *policies* (de las políticas) y de su gestión, sea en el de la *polity* (de la forma concreta de operar el sistema o régimen político) y de las relaciones entre instituciones y ciudadanía. Un segundo gran criterio de distinción sería considerar sólo procesos de mejora y de innovación dentro del actual marco constitucional y político característico de las ac-

tuales democracias parlamentarias europeas o bien, en un marco democrático, explorar vías alternativas en la toma de decisiones y pensar y gestionar políticas que incorporen más directamente a la ciudadanía y que asuman el pluralismo inherente a una concepción abierta de las responsabilidades colectivas y de los espacios públicos.

### **La opción consumerista**

Una opción, que tiene mucho de “continuista”, podría querer aprovechar el margen de mejora que generan las TIC, sin voluntad alguna de cuestionar la forma de operar de la democracia constitucional y parlamentaria, con sus mecanismos de participación centrados esencialmente en los partidos políticos y en las elecciones. Según esta visión, lo que fallaría serían los mecanismos de información a disposición de la ciudadanía para que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer, asimismo, de más poder en sus relaciones con las burocracias públicas. La mayor fuerza o capacidad de influencia de los ciudadanos no provendría de su mayor capacidad de implicación o de dejar oír su voz en los procesos, sino de su mayor capacidad de elegir, de optar, de cambiar de proveedor o de expresar con claridad sus preferencias. De alguna manera, se entiende que el proceso de consumo colectivo de recursos que deriva de las políticas públicas no tiene por qué estar conectado con la “alta política”, con valores, y se expresa sólo en la eficacia y capacidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Los valores que implícita o explícitamente rigen esos procesos de cambio y de uso de las TIC son los de economía, eficiencia y eficacia, que ya sirvieron para poner en marcha la modernización administrativa de los años ochenta y noventa (*new public management*). El problema es que esas mejoras en la forma de gestionar las políticas y en los canales de comunicación entre ciudadanía y Administraciones Públicas, no sólo no ofrecen nuevas vías en las que encontrar solución a los problemas de desafección democrática, sino que introducen ciertas dificultades en el manejo del gran caudal de información que las TIC permiten almacenar, tratar y manejar de manera extraordinariamente eficaz. Parece claro que son procesos hasta cierto punto despolitizados, en los que no se cuestiona o se valora el porqué de los servicios o a quién van dirigidos, sino la mejor manera de prestarlos. No se trata tampoco de redefinir las políticas o de cuestionar el diseño de los procesos de puesta en práctica de las mismas. Nos podríamos preguntar (sin menospreciar evidentemente el incremento de efectividad o de eficiencia que se logre) si con esas nuevas formas que incorporan a las TIC en la prestación de servicios públicos se estaría realmente respondiendo a los problemas de desafección democrática mencionados.

En definitiva, estos procesos de innovación vía TIC, muy vinculados a las políticas y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarían las

lógicas tecnocráticas y de “arriba abajo” características de los sistemas democráticos consolidados en la segunda mitad del siglo XX. El uso de las TIC, más que reforzar la capacidad de presencia y de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, podría acabar reforzando el control y la autoridad de las élites institucionales.

Otra alternativa partiría, no tanto de la idea de mejorar la eficacia en la prestación de servicios, en los *outcomes* (resultados) del sistema, como de reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno. Se trataría de evitar la sensación de desapego o desafección actual y, por tanto, de reducir la percepción de distancia entre los que deciden y aquellos que dicen representar. En ese escenario, los intentos de aplicar las TIC en distintos ámbitos de las democracias parlamentarias se han ido sucediendo. Esas iniciativas se han concentrado en temas como la mejora del funcionamiento interno de los parlamentos o de los ejecutivos y de las administraciones, en el incremento en cantidad y calidad de la información de la actividad parlamentaria y gubernamental hacia la ciudadanía, o en la facilitación y ampliación de las posibilidades de interacción entre los parlamentos y los gobiernos con los ciudadanos.

En esta línea, se han puesto en práctica numerosas iniciativas encaminadas a mejorar los canales de información entre partidos, militantes y electores, utilizando las TIC. Al margen de los más habituales boletines electrónicos, ha habido también experiencias interesantes en los sistemas de selección de candidatos. Un ejemplo es el caso de las primarias de Arizona, en las que los votantes del Partido Demócrata podían ejercer por internet su derecho a participar en el debate sobre alternativas de programa, o *advocacy on line*, con presencia de grupos o personas que expresan sus intereses a través de la red.

Los gobiernos y parlamentos han puesto en marcha abundantes proyectos dirigidos a usar las potencialidades de las TIC, esencialmente para facilitar el acceso a la información institucional a la ciudadanía. A través de las webs institucionales se pueden hacer llegar las peticiones o quejas de los ciudadanos al gobierno. En el caso del parlamento, las propuestas de personas o grupos para que sean canalizadas por los grupos parlamentarios que así lo estimen conveniente.

Los partidos e instituciones que han empezado a utilizar las TIC lo han hecho sin una estrategia de cambio profundo en la manera de actuar. En general, el sentido de la información es unidireccional. Incluso cuando existe la posibilidad de la bidireccionalidad, el control del medio y la decisión sobre la oportunidad o no de tener en cuenta las opiniones ajenas, recaen sobre el aparato del partido o la dirección de la institución. En este caso no se trata de dar más opciones a los ciudadanos-consumidores, sino de generar consenso hacia la organización o de facilitar la labor de comunicación desde el exterior, pero siempre entendiendo que existen unos “ex-

pertos” en la institución que decidirán qué conviene tener en cuenta, qué conviene asumir y qué no.

La lógica dominante, no tanto como diseño sino como resultante, ha sido tratar de usar las TIC como mecanismo que permita una mejor adaptabilidad del sistema político a un entorno muy cambiante, pero sin que signifique un cambio de paradigma en el modo de funcionar. En este sentido, se podría decir que en las dos estrategias de uso de las TIC hasta ahora mencionadas no existe una voluntad de ir más allá de una concepción de la democracia que se centra en las reglas procedimentales y en una visión muy estricta del principio de representación, sin demasiada voluntad de experimentar formas de relación entre élites y ciudadanía que supongan una alteración de las posiciones de jerarquía tradicionales.

Pero, existen otras formas de ver el cambio tecnológico y sus implicaciones en la forma de hacer política. Estamos asistiendo al surgimiento de una sociedad en la que la relación forma parte intrínseca de la comunicación. Y no es un mero resultado de esta última o un subproducto comunicativo. Los dos elementos clave son la creciente subjetividad de los actores y la gran facilidad de comunicación que generan las TIC. En este contexto, se produce una gran demanda de autonomía (que va más allá del esquema libertad-control tradicional de la sociedad moderna), surgen mercados alternativos, aparecen nuevas redes y agregados sociales y emergen nuevas culturas que hacen de la diferencia su valor añadido. En la perspectiva tradicional (caracterizada por las estrategias anteriormente examinadas), las esferas de las instituciones públicas partían de un concepto de libertad muy vinculado a la libertad de voto, mientras que el control se relacionaba con el cumplimiento de unas leyes emanadas de esa voluntad popular expresada con el mecanismo representativo. En el nuevo contexto social que estamos describiendo, la libertad se basa en una idea de intercambio que parte de la reciprocidad, mientras que el control se confía a las propias reglas del intercambio asociativo. Esas dos esferas, estatal y social, interactúan con las esferas del mercado y de la familia y demás redes informales, generando múltiples posibilidades de relación y comunicación.

En ese contexto, las TIC son uno de los factores fundamentales para explicar esa nueva realidad y, al mismo tiempo, constituyen el marco natural que permite su desarrollo, autonomía y sus constantes posibilidades de innovación y articulación. Gracias a las TIC es posible empezar a hablar de pluralismo reticular o de promoción o potenciación de la autonomía social capaz de generar inclusión y cohesión al margen de las medidas uniformizadoras y de los derechos abstractos de ciudadanía. Va surgiendo, en cambio, una forma específica de ciudadanía social que encuentra sus propios valores en la urdimbre asociativa y cívica que se va tejiendo. Una ciudadanía comunitaria, territorializada o no, que cuenta con las grandes po-

tencialidades y ventajas de desarrollarse en el marco cada vez más consolidado de la sociedad de la comunicación.

La política se vuelve más difusa, adquiriendo características diferentes en cada ámbito. Ya no se puede considerar monopolio del Estado o coto cerrado de los organismos públicos. Las instituciones políticas no ocuparían el centro o el vértice de las condiciones de ciudadanía, de bienestar, sino que estarían cada vez más fundamentadas en los bienes relacionales. Es precisamente este aspecto autónomo y relacional lo que caracterizaría ese nuevo tejido social. Y esas mismas características son las que, al mismo tiempo, le dan ese carácter fragmentario, de multiplicación de grupos aislados, en que puede resultar difícil articular o reconocer una “sociedad” como tal. A pesar de ello, a la sombra de las TIC crece sin parar la realidad y el entramado cívico y asociativo, haciendo surgir nuevas comunidades reales o virtuales, desarrollando nuevas identidades, nuevos espacios o esferas públicos e incrementando la reflexividad política y las nuevas autonomías sociales.

Otra de las estrategias posibles en el uso de las TIC ante los actuales dilemas de la democracia es la de recuperar el viejo ideal de la democracia directa. No es el momento ni el lugar de hacer un recorrido histórico sobre la democracia y sus tradiciones históricas, pero quizás conviene recordar que a lo largo del siglo XIX la discusión en torno a la democracia, desde la concepción liberal del Estado, se desarrolló principalmente a partir del célebre discurso de Constant sobre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. Frente a la libertad de los “antiguos”, entendida como participación directa en las decisiones públicas y en la formación de las leyes a través del cuerpo político que expresa la asamblea de los ciudadanos, se entiende que esto no sólo no es posible ya por la expansión del “demos”, sino que incluso puede ser contraproducente. La libertad de los “modernos” implica el reconocimiento de los derechos políticos fundamentales, entendiendo la participación política como una libertad política más, que se articula en el derecho a expresarse, a reunirse, a organizarse para influir en la política del país, y que comprende además el derecho a elegir a sus representantes en las instituciones y el derecho a ser elegidos. Frente a Rousseau, tanto Tocqueville como Stuart Mill defienden la idea de que la única forma compatible con el Estado liberal es la democracia representativa y parlamentaria. La llamada democratización del Estado, si bien amplió el derecho al voto a más y más sectores sociales y multiplicó los órganos representativos, no implicó una modificación esencial de esa concepción liberal y representativa de la democracia.

La democracia representativa ha sido defendida siempre como una alternativa “viable” (Stuart Mill) y “eficiente” (Dahl) a la democracia directa o de asamblea. Las razones de fondo aducidas son el tamaño de la población llamada a reunirse y participar y la naturaleza de los problemas



que se deben tratar, que van más allá de lo que las pequeñas unidades de población pueden asumir. A pesar de ello, se reconoce que la democracia representativa tiene su “lado oscuro”<sup>9</sup>, o un precio que tiene que pagar: el enorme poder discrecional sobre decisiones muy significativas que delegan los ciudadanos a sus representantes. Las élites representativas han de moverse en los límites institucionales y procedimentales que son propios de los regímenes democráticos, pero esos límites suelen ser amplios, y al no ser muy robustos ni constantes los mecanismos de control o de participación popular, la discrecionalidad de las élites para interpretar su mandato de representación, incluso en decisiones de contenido estratégico o de gran significación, es muy notoria. Por tanto, una vez aceptado el principio de representación, el énfasis se pone en establecer las cautelas y los equilibrios necesarios para controlar en la medida de lo posible esos márgenes de discrecionalidad y para fijar una renovación periódica de la confianza y una clarificación de responsabilidades a través del refrendo electoral.

¿Qué cambios puede producir en ese escenario la aparición de las TIC? Si bien continúa sin ser posible que todos los ciudadanos de un país puedan encontrarse cara a cara, sí lo es que puedan comunicarse a distancia a través de las redes que ofrecen las TIC. Por tanto, con todas las cautelas necesarias, y siendo conscientes de que las formas de deliberación en una asamblea son distintas a las que se dan por teléfono o en un foro virtual, se podría pensar hasta qué punto empiezan a darse las condiciones para avanzar hacia formas de democracia electrónica, en la que sea posible acercarse a los viejos ideales rousseauianos sin las cortapisas del tamaño del “demos” y buscando la eficiencia en la toma de decisiones.

Pero, ¿de qué democracia directa hablamos? No es necesario insistir en los problemas que genera una concepción de democracia directa de tipo referendario, basada en la instantaneidad de la toma de decisiones, sin mediaciones deliberativas ni institucionales. En un sugerente trabajo del magistrado de la Corte Constitucional italiana, Gustavo Zagrebelsky<sup>10</sup>, se pone de relieve la falta de adecuación entre los presupuestos deliberativos de la democracia y la precipitación no exenta de demagogia que rodean referendums del tipo “Barrabás o Jesucristo”. La extensa literatura sobre democracia deliberativa muestra la importancia extrema que los procesos deliberativos y participativos tienen en una concepción plena de lo que es una democracia liberal. Por lo tanto, toda incorporación de las TIC a los procesos de toma de decisiones públicas debería tener en cuenta ese profundo carácter deliberativo de la democracia.

---

<sup>9</sup> Dahl, R. (1998): *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

<sup>10</sup> Zagrebelsky, G. (1995): *Il «Crucifige!» e la democrazia*. Turín: Einaudi.



Hasta ahora, las instituciones existentes han tendido a usar y a modelar las TIC como un mecanismo de reforzamiento de sus posiciones de poder. No es sorprendente, por tanto, que las instituciones políticas y democráticas hayan buscado la aplicación de las TIC a sus rutinas sin romper los paradigmas comunicacionales y de poder previos. En esta estrategia sí existe una recomposición de la correlación de fuerzas vigente, con una imprescindible recolocación de los partidos políticos como elemento clave de continuidad entre una y otra situación.

Ahora bien, es evidente que los partidos políticos deberían cambiar significativamente su actual forma de operar. Su trabajo se haría menos seguro y sus funciones y el tipo de reclutamiento que actualmente impulsan sería necesario que se modificaran sustantivamente. Los partidos políticos son hoy organismos o entidades relativamente cerradas y muy volcadas a la ocupación de espacios institucionales, predominando una visión centrada en la presencia mediática de los líderes que comunican constantemente los mensajes a los afiliados, los votantes, los simpatizantes y los ciudadanos en general. La labor de “cocina” se realiza de manera poco transparente, centrada en las élites, los cuadros políticos y la organización, junto con los intereses que se logran canalizar o representar. En un escenario así, el papel de las ideas, de la capacidad de convencer al entramado social próximo, sería esencial, reduciéndose en cambio el de la disciplina de partido o de la militancia organizada.

Al principio de este apartado afirmábamos que nos interesaba analizar cuál era la diferencia real que podía generar el uso de las TIC ante lo que se consideraban problemas o insuficiencias de los sistemas democráticos. Y decíamos que nuestras reflexiones no estaban exentas de normativismo, ya que, desde las premisas expuestas, nos interesa aquello que refuerce la democracia y amplíe sus espacios de participación cívica. Y todo ello se ha hecho tratando de llevar el debate al contexto europeo de democracias representativas y parlamentarias, con partidos políticos relativamente bien organizados, centralizados, con una fuerte presencia en la intermediación de intereses y con unas administraciones bien establecidas y notablemente jerarquizadas.

Indudablemente, ya no es posible hablar de renovación de la política ni de replanteamiento de las políticas sin incorporar internet y lo que significa, así como el gran cambio tecnológico que la era digital ha supuesto. Los instrumentos de las políticas, las vías de comunicación política..., deben necesariamente repensar sus rutinas y formas de proceder ante el alud de cambios tecnológicos que en poco tiempo han transformado nuestras vidas. Lo que hemos incorporado en este apartado es sólo una pequeña muestra del largo camino que queda por recorrer en este sentido.

#### 4. ¿Sin conclusiones?

Tras este largo itinerario de reflexiones, argumentos y propuestas, ¿podemos llegar a alguna conclusión? Durante muchos años, siglos se podría decir, el género humano ha vivido sus problemas y conflictos con la notable seguridad que emanaba, por un lado, del orden instaurado por el Estado civil político y, por otro, de la capacidad de la ciencia de asegurar una mejora constante en sus capacidades descriptivas y prescriptivas. Desde el sistema político se lanzaba el mensaje de que todo aquello que acaecía en el territorio y en relación con la población objeto del poder soberano de las instituciones políticas tenía establecidas las reglas de funcionamiento según el orden normativo vigente, y que cualquier irregularidad o alteración de la norma sería resuelta desde la capacidad sancionadora y resolutoria del derecho vigente y la jurisprudencia del orden judicial establecido. Desde la ciencia, se reivindicaba la capacidad de trasladar al ámbito tecnológico sus constantes avances científicos, de tal manera que se iban multiplicando las posibilidades de desarrollo y de mejora de la calidad de vida de la humanidad. Y siempre quedaba el derecho para cerrar los conflictos no resueltos de una u otra manera.

La evolución del sistema político y de la producción científica incorporaron cambios y capearon conflictos y tensiones, pero, de manera simplificada, diríamos que su legitimidad llegó notablemente intacta a mediados del siglo XX. La Segunda Guerra Mundial marca un antes y un después en esta visión esquemática de lo que tratamos de recordar. El bombardeo de Hiroshima plantea dudas sobre la relación entre progreso científico y progreso de la humanidad. Las graves contradicciones que alimentaron la sangrienta conflagración obligaron a replantear las formas de intervención de los poderes públicos en las interacciones y en las dinámicas civiles. El intervencionismo estatal quedaba justificado por la defensa de los intereses generales y por la necesidad de asegurar que los derechos proclamados en constituciones y leyes fueran después viables y realizables. No se trataba sólo de asegurar que todo se hiciera según la ley (principio de legalidad), sino que además era importante que se consiguiera que todos tuvieran un derecho efectivo, por ejemplo, a la educación o a la sanidad (principio de eficacia).

A finales de siglo XX y en los inicios del XXI se ha asistido a una explosión tal de cambios y transformaciones en las formas de vida, de producción y de relación entre personas y sociedades, y de sociedades y naciones entre sí, que no por causalidad ni por exceso de dramatismo se puede hablar de cambio de época. De transición entre el mundo de la sociedad industrial y, en Europa, del Estado de bienestar a un escenario del que aún podemos decir pocas cosas. Pero del que ya sabemos algunas. Es un escenario más globalizado, en el que ya no sirven como antes las lógi-

cas de Estado-nación ni las estructuras de relación procedentes de la Paz de Westfalia. En ese escenario disminuye la seguridad jurídica y aumenta la incertidumbre, ya que los problemas son globales e interfieren en los sistemas nacionales y jurídicos sometidos a las lógicas de la territorialidad. También el progreso científico, que sigue “descubriendo” nuevos y prometedores resultados, ha acabado incorporando la idea de la falsabilidad en su forma de proceder. Así, en su propia manera de operar parte de la hipótesis de que no trabaja con certezas, sino con probabilidades. Esto se traslada a los desarrollos técnicos subsiguientes, que ya no actúan en un campo de certezas, sino de fuertes incertidumbres.

Estamos en un escenario en el que aumenta la individualización, la heterogeneidad social, a pesar de que nunca como ahora el mundo ha estado más cerca entre sí. Las personas pueden vivir más tiempo, pueden gozar de más autonomía, pueden decidir más sus destinos. Pero, a la vez, esa batería de mayores oportunidades sigue siendo muy desigual. Las condiciones de partida son muy distintas. Crecen los riesgos y las vulnerabilidades, de la misma manera que se debilitan los entornos familiares y sociales que antes servían de soporte a la socialización y a la construcción de valores compartidos. No ha habido una fase histórica de la humanidad en la que la educación se haya extendido tanto como en la actualidad. Al mismo tiempo, la complejidad y los avances tecnológicos sitúan la barrera de la ciudadanía activa mucho más allá de la alfabetización. Está en juego no sólo la educación como palanca individual de progreso, situada en un momento vital determinado, sino que el reto es educarse a lo largo de toda la vida y hacerlo de manera coherente y coordinada con el entorno. Por otro lado, se empiezan a padecer los efectos de desvincular progreso y explotación de la naturaleza y de los recursos básicos. Hemos descubierto los límites estructurales del progreso. Esto nos obliga a replantear muchas de las formas de vida a las que nos hemos acostumbrado y que hemos definido o situado como apetecibles o deseables.

Todo se mueve a nuestro alrededor. Y vivimos con muchas más incertidumbres. ¿Cómo tomar decisiones individuales y colectivas sobre esta realidad movедiza? ¿Cómo incorporar a esas decisiones las perspectivas y los efectos a largo plazo? La política, en su capacidad de gestionar de manera pacífica y consensuada la toma de decisiones que afectan a una comunidad, padece de manera directa ese conjunto de problemas y de cambios muy esquemáticamente resumidos en estas páginas finales. Pero, la política es el gran objetivo de este ensayo. El sistema político no funciona como debería. La política está en crisis. Los políticos acumulan agravios y reproches. La capacidad de los gobiernos (europeo, estatal, autonómico o local) se cuestiona cada día por asuntos que se originan muy lejos o sobre los que no tienen competencias directas, pero que a pesar de ello les explotan en sus caras y afectan directamente a sus ciudadanos. ¿Cómo re-

pensar la política, el gobierno en sus distintas esferas y sus instrumentos de acción: las políticas públicas?

Hemos tratado de responder parcialmente a esta pregunta a lo largo de las páginas anteriores. Los laberintos decisionales a los que se enfrentan los sistemas políticos en la actualidad no proceden tanto de la propia incapacidad de la forma de operar de la política y de las instituciones en que se despliega formalmente, sino más bien de la propia complejidad y falta de definición precisa y consensuada de los problemas con que se enfrenta. Agravado todo por los efectos de una globalización que nos hace interdependientes, sin establecer mecanismos de regulación y gobernanza a la altura de esa interdependencia. Las políticas que se derivan de esas instituciones, de las distintas esferas de gobierno, se ven afectadas por la rapidez con que se han movido y transformado los que serían sus objetivos de actuación (las personas, sus entornos, los problemas que les aquejan...) sin que hayan sido capaces de adaptarse a esa nueva realidad. Así, muchas de esas políticas resultan contradictorias, ineficaces o perfectamente prescindibles.

Nuestra propuesta ha sido repensar los problemas, examinar e integrar su complejidad en nuestros análisis para, desde esa reconsideración de los temas y desde esa aceptación de la complejidad no como obstáculo sino como condición, poder repensar la política y las políticas de respuesta. Proponemos profundizar en la democracia, acercar instituciones y problemas y, por tanto, reforzar la política de proximidad que representan los gobiernos locales, desmonopolizar las instituciones y hacerlas más permeables a las iniciativas sociales, e implicar a la ciudadanía en la resolución de problemas que no son de la política o de las instituciones, sino de todos.

Estamos seguros de que nuestras respuestas pueden parecer parciales, imperfectas o poco concretas. Pero están planteadas desde la búsqueda de un equilibrio entre la descripción analítica y la propuesta normativa. Hemos pretendido trabajar desde una lógica de realismo político, buscando salidas también realistas a los males que aquejan a nuestras democracias. Pero no hemos querido quedar atrapados por el pesimismo tradicional de aquellos "realistas" que ven en la democracia una forma no autoritaria de gobierno o que reducen el ideal democrático a una forma competitiva de escoger a nuestros gobernantes. Ser hoy realista puede, y debe querer decir, exigir a la democracia que incorpore a la ciudadanía a la resolución colectiva de los problemas comunes. Y esto implica no confundir política con instituciones, ni participación con elecciones. Sin duda, el debate sigue abierto. Nosotros nos comprometemos a seguir participando en el mismo.