

20

INFORME
ESPAÑA
2011

UNIVERSIDAD ICAI  PONTIFICIA
UNIVERSITAS COMILLARUM
ICAI ICADE
COMILLAS
M A D R I D

CÁTEDRA JOSÉ MARÍA MARTÍN PATINO
DE LA CULTURA DEL ENCUENTRO

Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2017 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Antonio Chueca y José Antonio López-Ruiz]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2017

XL, 292 p.

En la portada: 24.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

D.L. M 31197-2017. -- ISBN 978-84-8468-710-8

1. Situación política. 2. Trata de personas. 3. Mujeres. 4. Situación social. 5. Eficacia en la enseñanza. 6. Jubilación. 7. Personas dependientes. 8. Ciudades. 9. España. I. Blanco, Agustín. II. Chueca, Antonio. III. López-Ruiz, José Antonio. IV. Universidad Pontificia Comillas. Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro.

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Antonio Chueca y José Antonio López-Ruiz

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-8468-710-8
Depósito Legal: M-31197-2017

Imprenta Kadmos
Salamanca



Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.

El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.

ÍNDICE

PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES

POLÍTICA EN TÉRMINOS DE INCERTIDUMBRE: SÍNTOMAS, CAUSAS Y PROPUESTAS..... XI

José Fernández-Albertos

1. ¿En qué consiste la crisis de la democracia representativa?	XIII
2. Los síntomas.....	XVI
2.1. Ciudadanos sin influencia en el proceso político.....	XVI
2.2. Pérdida de apoyo difuso a la democracia como mecanismo de toma de decisiones.....	XVIII
2.3. Volatilidad, fragmentación y polarización política.....	XX
3. Las causas.....	XXII
3.1. Las consecuencias políticas de las transformaciones económicas.....	XXII
3.2. Complejización del proceso de toma de decisiones.....	XXIX
3.3. Corrupción y desconfianza.....	XXXIII
4. Algunas propuestas para un nuevo modelo de política	XXXVI
4.1. Políticas para la igualdad económica (y política).....	XXXVII
4.2. Mecanismos de implicación ciudadana en el proceso político... ..	XXXVIII
4.3. Nuevas instituciones para la articulación de intereses	XXXIX

PARTE SEGUNDA: “SUEÑOS ROTOS”: LA TRATA DE MUJERES Y NIÑAS CON FINES DE EXPLOTACIÓN SEXUAL

Carmen Meneses

Introducción.....	3
1. Trata, tráfico, prostitución coactiva y explotación sexual: conceptos diferentes	5
2. Dimensiones de la trata	8
2.1. A nivel global.....	8
2.2. En Europa	9
2.3. En España	11
3. Características de la trata como esclavitud	12
3.1. La captación.....	12
3.2. Tránsito, transporte al país de destino y comienzo del cautiverio..	16
4. Características de la situación de trata en España.....	19
4.1. Los locales de alterne.....	19
4.2. Los pisos o chalets	24
4.3. La vía pública.....	25
5. Factores que generan la trata de personas con fines de explotación sexual.....	28
6. Acciones contra la trata con fines de explotación sexual.....	33
6.1. Detectar e identificar	34
6.2. Rescatar y recuperar.....	36
7. ¿Desde qué sistema jurídico-político se combate mejor la trata con fines de explotación sexual?	37
8. Generar recursos y acciones específicas	40
9. Reflexiones finales.....	41

PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Capítulo 1

LA IMPORTANCIA DE LAS EVALUACIONES: REFERENTES INTERNACIONALES Y CALIDAD EDUCATIVA 47*David Cervera Olivares y Guillermo Gil Escudero*

Introducción.....	49
1. Origen de las evaluaciones educativas internacionales	51
2. Tipos de evaluación educativa.....	53
2.1. La evaluación de los objetivos, estructura y contenidos de los sistemas de educación.....	55
2.2. La evaluación de los recursos de los sistemas educativos.....	57
2.3. La evaluación de la Administración educativa	59
2.4. La evaluación de los impactos derivados de la existencia de los sistemas educativos.....	59
2.5. La evaluación de los resultados de la educación	61
3. Concepto y tipos de evaluación del rendimiento académico	63
3.1. Concepto de educación y de evaluación de los resultados educativos	63
3.2. Tipos de evaluación del rendimiento académico	70
3.3. Tipos de evaluación educativa y destinatarios de las evaluaciones educativas.....	74
4. Evaluaciones externas internacionales.....	75
4.1. Estructura de las pruebas.....	79
4.2. Características propias de PISA.....	81
4.3. Características propias de PIRLS	84
4.4. Características propias de TIMSS	86
4.5. Ejemplo de marco teórico de evaluaciones externas.....	88
5. La evaluación educativa internacional y la calidad de la educación	97
5.1. Concepto de calidad educativa.....	97
5.2. La evaluación internacional de los sistemas educativos y la calidad	102
5.3. La evaluación internacional y la calidad de la educación de los centros educativos	111
6. Conclusiones.....	114

Capítulo 2

LA JUBILACIÓN EN ESPAÑA: ¿HACIA EL ENVEJECIMIENTO ACTIVO CON PENSIONES INSUFICIENTES? 119*Jonas Radl y María Sánchez-Domínguez*

Introducción.....	121
1. Factores explicativos de la edad de jubilación	123
2. Indicadores demográficos y económicos de los mayores en España.....	126
2.1. El envejecimiento en España	126
2.2. Número de años esperados en la jubilación.....	130
3. La jubilación en España	133
3.1. Sendas de salida y edad de jubilación	133
3.2. ¿Por qué motivos se jubilan los españoles?.....	141
4. La jubilación progresiva en España.....	146
5. Pensiones, pobreza y privación material entre las personas mayores.....	152

5.1. La pobreza relativa: ¿una brecha generacional?.....	152
5.2. Dimensiones de estratificación social en la vejez	154
6. Planificación de la jubilación	160
6.1. Fuentes de ingresos de jubilación más allá de la pensión pública ...	161
6.2. Los conocimientos financieros.....	162
7. Conclusiones.....	164
 Capítulo 3	
DEPENDENCIA Y CUIDADOS	169
<i>Antonio Abellán, Julio Pérez, Alba Ayala, Rogelio Pujol y Gerdt Sundström</i>	
Introducción.....	171
1. Marco demográfico, vejez y dependencia	176
1.1. El proceso de envejecimiento en España	178
1.2. Cambios en la estructura familiar y en los tipos de hogar	181
2. Perfiles de la dependencia.....	182
2.1. Prevalencias.....	182
2.2. Nivel de educación.....	187
2.3. Con quién viven y dónde residen los dependientes	188
2.4. Factores asociados con la dependencia.....	192
2.5. Calendario y tipos de discapacidad	193
2.6. Prisioneros en su hogar	194
2.7. El futuro de la dependencia	196
3. Patrones del cuidado. Quién cuida a quién	197
3.1. La pirámide del cuidador: sexo y edad de los cuidadores	199
3.2. Nivel de educación.....	200
3.3. Quién cuida según parentesco y sexo	200
3.4. Patrones: quién cuida a quién.....	204
3.5. Caracterización de los cuidadores	208
3.6. Las tareas del cuidado	208
3.7. Duración del cuidado y tiempo por cuidar	211
4. Las consecuencias del cuidado.....	214
4.1. La carga del cuidado.....	214
4.2. ¿Cuál es el valor del cuidado informal provisto a personas dependientes?.....	217
5. Tendencias futuras. Cambios demográficos y cambios en el cuidado	218
5.1. Algunos motivos de alarma	219
5.2. Cambios en el patrón futuro de cuidados	222
5.3. Igualdad entre hombres y mujeres en el cuidado futuro	229

PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

Capítulo 4

LA INNOVACIÓN URBANA: LA ESCALA HUMANA EN LA CIUDAD INTELIGENTE 235*Manuel Fernández*

Introducción.....	237
1. Un mundo urbano: las ciudades en la era digital.....	238
1.1. Un mundo urbanizado	239
1.2. Un mundo conectado	241
2. La ciudad equipada digitalmente como ciudad inteligente.....	244
2.1. El ascenso de la <i>smart city</i> como modelo urbano.....	245
2.2. Si no has oído hablar de ella, da igual: ya vives en ella.....	247
2.3. Si has oído hablar de ella, tal vez no te aclares mucho. El problema de la definición de la <i>smart city</i>	248
2.4. Las tecnologías que dan forma a la ciudad inteligente	252
2.5. Más allá de la transformación digital: el cambio cultural de la sociedad conectada	255
3. La ciudad inteligente en acción: inteligencia tecnológica para la transformación de la ciudad	256
3.1. No existe una ciudad inteligente.....	258
3.2. Un mundo urbano, muchos tipos de ciudades	262
3.3. Las diversas formas de la ciudad inteligente en la práctica.....	263
3.4. Una visión de conjunto: oportunidades y promesas de la ciudad inteligente.....	267
4. El desarrollo de la <i>smart city</i> en España.....	272
4.1. Plan Nacional de Ciudades Inteligentes	273
4.2. Red Española de Ciudades Inteligentes	275
5. Los retos de futuro: la escala humana en la ciudad inteligente	276
5.1. Retos prácticos y tecnológicos.....	276
5.2. Retos políticos y sociales.....	279
6. Conclusión: ¿tecnologizar la ciudad o urbanizar la tecnología?.....	288

Parte Primera
CONSIDERACIONES GENERALES

POLÍTICA EN TÉRMINOS
DE INCERTIDUMBRE:
SÍNTOMAS, CAUSAS Y PROPUESTAS

José Fernández-Albertos
Instituto de Políticas y Bienes Públicos
CSIC

1. ¿En qué consiste la crisis de la democracia representativa?

¿De qué hablamos cuando hablamos de crisis de la democracia representativa? Que existan bolsas de descontento con el gobierno y las instituciones, y que haya insatisfacción con los resultados que éstos producen es algo perfectamente normal en todos los sistemas políticos. De hecho, es posible que en las democracias más transparentes este descontento sea hasta más visible. Las democracias son regímenes que supuestamente están diseñados para reconocer la existencia de conflictos, para convivir con la imperfección y, por ello, deben estar diseñadas de manera explícita para permitir la expresión de ese descontento, con el objetivo precisamente de canalizarlo de forma productiva. La crisis de la democracia representativa no tiene que ver, por tanto, con quejas coyunturales respecto al comportamiento de los políticos, las prioridades de los partidos o el funcionamiento de los parlamentos, sino que es algo más profundo: se relaciona con la percepción generalizada de que las quejas ciudadanas no encuentran la manera de ser transformadas en cambios políticos sustantivos. La crisis de la democracia representativa es, en consecuencia, una crisis de los mecanismos de influencia de los ciudadanos en la gobernanza colectiva de nuestras sociedades. Más adelante presentaremos tres de sus *síntomas*: la sensación de pérdida de influencia individual en el proceso político en ciertos grupos sociales, el poco visible pero creciente desapego respecto a la democracia como forma de gobierno –y en concreto respecto a algunos de sus principios fundacionales básicos– y el aumento de la fragmentación y polarización de las preferencias políticas de los votantes.

Esta crisis no es nueva, pero algunas de sus consecuencias en el ámbito electoral las hemos experimentado sólo en estos últimos años. De hecho, una de las cosas que llamaban la atención a muchos analistas políticos era que las democracias consolidadas de nuestro entorno, que habían sufrido durante los últimos años de la pasada década la mayor crisis económica desde la Gran Depresión hace casi un siglo, habían respondido incluso con relativa *normalidad* al empeoramiento de las condiciones de vida de

grandes capas de la población. Esta *normalidad* no implicaba estabilidad gubernamental ni que las elecciones fueran intrascendentes: los partidos en el poder veían cómo inevitablemente perdían casi todas las elecciones, mientras que a los de oposición se les abrían las puertas de los ministerios. Ésta era, en esencia, una de las principales conclusiones de uno de los primeros análisis sistemáticos sobre las consecuencias políticas de la gran recesión¹: los votantes se estaban comportando como por regla general lo habían hecho antes de la crisis: castigando a los partidos en el gobierno cuando las condiciones económicas eran malas, premiándolos cuando eran buenas. En un contexto de deterioro generalizado de las condiciones económicas, era perfectamente normal que observáramos gobiernos perdiendo elecciones, y esto es básicamente lo que sucedió. Más interesante que la existencia de castigos electorales a los partidos en el poder, esta primera ola de análisis de los efectos de la crisis llamaba si acaso más la atención por sus “no hallazgos”: no era posible detectar cambios sistemáticos en las preferencias partidistas (no había un tipo de partidos que significativamente se hacía más atractivo gracias a la crisis), ni ideológicas (los electorados no se movían ni hacia la izquierda ni hacia la derecha), ni en torno a políticas públicas concretas (las políticas de austeridad eran impopulares, pero no parecían enfrentarse a ninguna alternativa política y económicamente viable, y la demanda por la redistribución no pareció aumentar en este período, a pesar de que estaban creciendo las desigualdades).

Pero la crisis estaba produciendo dos cambios que harían pronto envejecer esta lectura complaciente. Por un lado, la profundidad y la prolongación de la recesión, que se extendía más allá de los ciclos electorales normales, hacía que los votantes en algunos países se quedaran sin partidos de oposición a los que no poder culpar del estado de la economía. Los ciudadanos veían cómo los gobiernos cambiaban, las políticas seguían su curso o incluso se endurecían y la crisis persistía. No sorprende, por tanto, que muchos ciudadanos empezaran a percibir que el mecanismo tradicional mediante el cual las democracias contemporáneas cambian el rumbo de las políticas para que éstas se aproximen a sus preferencias –la sustitución del gobierno por la oposición– estaba en crisis, y que progresivamente comenzaran a encontrar atractivas propuestas políticas alternativas. No hubo que esperar mucho para constatar un aumento de la fragmentación de los sistemas de partidos.

Por otro lado, empezó a ser evidente que el declive de las condiciones de vida de algunos segmentos de la población no estaba solamente vin-

1 Bartels, L. y Bermeo, N. (ed.) (2014): *Mass Politics in Tough Times. Opinions, Votes and Protest in the Great Recession*. Oxford: Oxford University Press.

culado a una recesión cíclica de la economía, sino que tenía causas estructurales de más largo calado y, con una difícil, si no imposible, vuelta atrás: la imparable desindustrialización, la internacionalización y la plena participación de los países de ingresos medios y bajos en las cadenas de producción globales, la intensificación de las economías de aglomeración que concentran geográficamente la actividad económica y la creciente automatización de los procesos productivos, con profundos cambios en las estructuras ocupacionales de los mercados de trabajo. Paradójicamente, es posible que haya sido precisamente la salida de la crisis lo que ha provocado un aumento de la politización de estas transformaciones, porque para muchos se hizo evidente que la recuperación económica no iba a traer un mero retorno a la situación anterior a la crisis.

Es en este contexto en el que, con el fin de la crisis económica, comienzan a aparecer los terremotos políticos observados en fechas recientes. La llegada al poder de un completo *outsider* como Donald Trump en Estados Unidos, la decisión de los británicos de abandonar la Unión Europea en referéndum y la subsiguiente crisis de gobierno y pérdida de mayoría en el parlamento de Westminster del gabinete conservador, la presencia y competitividad de los partidos anti-*establishment* de diferente naturaleza en muchos países europeos son sólo algunos ejemplos. Sería, sin embargo, un error defender que todas estas “respuestas” políticas son de naturaleza contestataria. Como hemos visto en el último año, una consecuencia indirecta de estas transformaciones es la movilización política de aquellos grupos que se sienten más amenazados por las propuestas políticas rupturistas: los éxitos de Rutte en Holanda, de Macron en Francia, o la victoria democristiana en Alemania tras más de doce años de gobierno de Merkel, a pesar de que todos ellos han tenido que competir contra fuerzas antisistema cada vez más fuertes, serían prueba de ello. Quizá una posible forma de entender los cambios es la de una creciente polarización en actitudes hacia el sistema político, con unos segmentos de la población articulados en torno a la defensa del *statu quo*, y otros, económicamente más vulnerables, mostrándose cada vez más hostiles y distantes hacia el sistema político.

No es el propósito de este capítulo tratar de dar una explicación comprensiva de todos estos fenómenos, la mayoría de los cuales tienen entre sus causas procesos específicos en cada contexto nacional. Más bien, los usaré como ilustraciones de los cambios en la forma de hacer política, y en las percepciones de la ciudadanía sobre cómo se hace política, que pueden ayudarnos a entender el actual estado de desapego ciudadano hacia el poder. Hay motivos para creer que este desapego tiene consecuencias nocivas

para nuestras sociedades, incapacitando a la ciudadanía para ser eficaz en la defensa de sus intereses. ¿Podemos corregirlo?

Con este objetivo en mente, el resto del capítulo se estructura en tres grandes bloques. En el primero de ellos se repasa alguna evidencia de los “síntomas” de esta crisis. En el segundo se especula sobre las causas de fondo de estos problemas actuales y se indaga en la responsabilidad concreta de algunos “sospechosos habituales”: el proceso de globalización, las transformaciones económicas y sociales, y la creciente complejización de los procesos de toma de decisiones. A la luz de estos problemas y de sus posibles causas, la tercera y última parte del capítulo esboza algunas líneas de actuación para corregir estos problemas en el futuro.

2. Los síntomas

2.1. Ciudadanos sin influencia en el proceso político

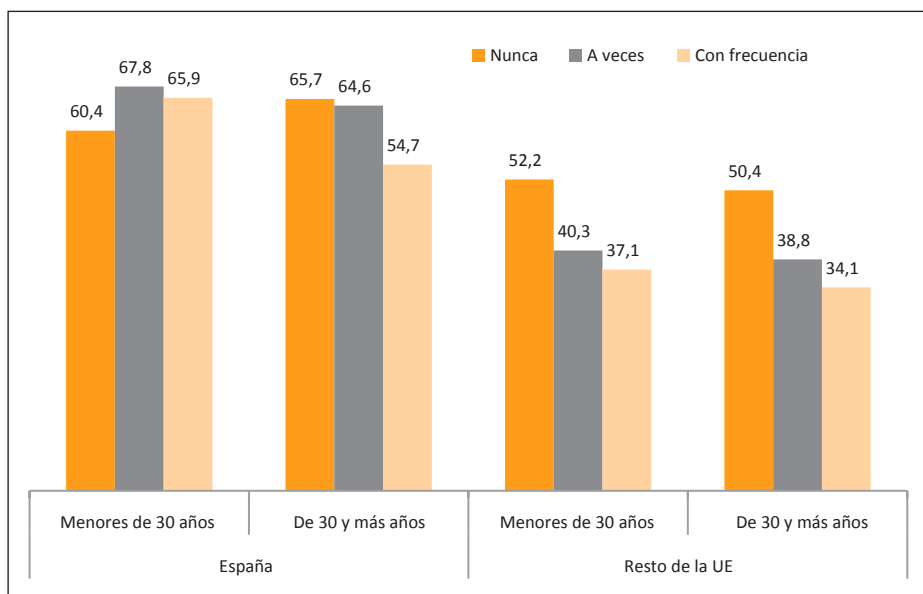
De acuerdo con los datos de Eurobarómetro (una encuesta europea en la que muestras representativas en cada Estado miembro responden a un único cuestionario), a finales de 2016 un 41% de los ciudadanos europeos estaba en desacuerdo con la frase “Mi voz cuenta en mi país”. Es una cifra alta, pero muy baja comparada con lo que Eurobarómetro encontraba en la muestra española: un 64% de los españoles creían que su voz no contaba. Sólo en tres países de la UE (Lituania, Italia y Grecia) el porcentaje de los que se perciben como políticamente irrelevantes es mayor que en España.

Evidentemente, no todos los españoles tienen la misma probabilidad de formar parte de los que creen que su voz no cuenta en el proceso político. Confirmando una larga tradición de estudios en sociología política, las características socioeconómicas de los individuos están vinculadas a su sensación de eficacia política: el porcentaje de políticamente “débiles” es algo más alto entre los que están en paro, atraviesan problemas económicos o tienen menos estudios y pertenecen a una clase social más baja. Pero las diferencias no son enormes: cuesta encontrar en los datos un grupo social en el que no haya individuos que se sientan alejados del proceso político, o al menos de que lo hagan a niveles “europeos”.

Que la desigualdad económica se traduzca en desigualdad política no es una especificidad española. Lo que sí nos diferencia, en cambio, es cómo esta sensación de pérdida de influencia política se distribuye en función de

la edad y el interés por la política. El gráfico 1 muestra los porcentajes de encuestados que perciben no tener influencia política (están en desacuerdo con la afirmación “Mi voz cuenta en mi país”), en España y en el resto de la UE, en función de la edad (si son mayores o menores de 30 años) y de las veces que el entrevistado reconoce hablar sobre política (nunca, a veces, o con frecuencia).

Gráfico 1– Entrevistados que sienten que su voz no cuenta en su país según grupo de edad e interés por la política. En porcentaje. 2016



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2016): *Eurobarometer. 86.2.*

Mientras que en el resto de la UE los resultados son los “esperables” (los ciudadanos políticamente apáticos se sienten excluidos del proceso político), entre los jóvenes españoles encontramos lo contrario: son los que tienen un cierto interés por la política –aquellos que hablan a menudo o con frecuencia de ella– los que más se quejan de que su voz “no cuenta”. Volveremos sobre este punto más adelante, pero podemos apuntar ya un primer hallazgo empírico relevante: cuando nos comparamos con nuestros vecinos, en España la sensación de pérdida de eficacia en el proceso de toma de decisiones es particularmente alta, y entre los jóvenes no está relacionada con la apatía hacia la política: son de hecho los que muestran más interés por ella los que más perciben que su voz no logra ser canalizada por el sistema político.

2.2. *Pérdida de apoyo difuso a la democracia como mecanismo de toma de decisiones*

En la formulación clásica, una de las principales diferencias de las democracias respecto a otras formas de gobierno es que su legitimidad no descansa necesariamente en los resultados que produce, o al menos en mucha menor medida que en los regímenes que restringen o limitan las libertades individuales y los derechos civiles. Las democracias se legitiman, de acuerdo con esta visión, no por lo que generan, sino por cómo lo generan. Existen dos formas de interpretar esta peculiar característica de las democracias. Desde el punto de vista teórico, la legitimidad que se desprende del hecho de que las decisiones democráticas están sostenidas por el apoyo implícito o explícito de una cierta mayoría de ciudadanos hace que los resultados colectivos, incluso cuando éstos son objetivamente malos, sean percibidos como tolerables. Desde el punto de vista práctico, en los regímenes democráticos hay una separación formal entre el régimen y sus políticas, posibilitada por la institucionalización de las transiciones pacíficas de gobierno. Eso hace que el descontento social con el estado de las cosas no necesariamente se transforme en un descontento con el régimen, sino en críticas al gobierno, apoyo a los partidos de oposición y, eventualmente, derrotas electorales de los defensores de políticas percibidas como socialmente indeseables por la mayoría de los electores. Es esta característica definitoria de las democracias lo que las hace relativamente inmunes a los malos resultados económicos. Mientras que las dictaduras tienden a entrar en crisis cuando las cosas van mal (y por eso acabamos en el mundo real con una muestra “sesgada” de dictaduras, formadas por aquellas relativamente “exitosas” en el plano económico²), la legitimidad procedimental de las democracias hace que esta forma de gobierno sea resistente a las crisis económicas.

Sin embargo, existen motivos para ser cada vez más escépticos sobre la capacidad de las democracias de mantener un amplio apoyo difuso que compense la insatisfacción con los resultados en términos económicos y sociales. En primer lugar, desde el punto de vista meramente empírico, como ha mostrado en un trabajo reciente el politólogo Pedro Magalhães³, no es cierto que el apoyo difuso que los ciudadanos otorgan a sus democracias sea inmune a las evaluaciones que estos ciudadanos hacen respecto de la

2 Przeworski, A., Alvarez, M., Cheibub, J. A. y Limongi, F. (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press.

3 Magalhaes, P. (2014): “Government effectiveness and support for democracy”. *European Journal of Political Research*, n. 53 (1), pp. 77-97.

efectividad de sus gobiernos: cuando los ciudadanos evalúan mal lo que hacen los políticos en el poder, el rechazo a otras formas de gobierno disminuye y aumenta el reconocimiento de que la democracia tiene “costes” en algunas dimensiones deseables del buen gobierno. Si la falta de efectividad del gobierno y los malos resultados sociales y económicos asociados a sus políticas deterioran el apoyo a la democracia, la última recesión económica ha podido ser particularmente dañina para este apoyo, especialmente en aquellas sociedades que han sufrido una crisis más larga y profunda y han visto cómo sus gobiernos eran incapaces de corregir o atenuar sus efectos.

Los datos de la Encuesta Mundial de Valores (otra macroencuesta llevada a cabo simultáneamente en diferentes países) apuntan a que este deterioro del apoyo a los ideales democráticos tiene un claro componente generacional⁴. Esta encuesta pide a los entrevistados que consideren cuánto de importante es para ellos vivir en un país que es gobernado democráticamente, medido en una escala que va de 0 (nada importante) a 10 (esencial). Mientras que casi un 60% de los norteamericanos y europeos nacidos en los años 50 se ubican en el valor máximo de esa escala, sólo un 44% de los europeos y un 31% de los norteamericanos nacidos en los 80 lo hacen.

Aunque las democracias representativas de nuestro entorno no parecen todavía enfrentarse a un modelo alternativo claro, bien definido y atractivo para una mayoría de ciudadanos, no es seguramente casual que en este entorno de menor entusiasmo democrático vayan ganando popularidad otras formas de representación y de toma de decisiones. Una parte de ese descontento está seguramente en el auge que experimentan en la actualidad los mecanismos que implican una participación más directa de la ciudadanía. Pero la desafección con la democracia representativa no sólo genera demanda de “más democracia”, sino también de modelos que abiertamente proponen o limitan la influencia de los ciudadanos en la gobernanza colectiva. Una visión extrema de esto se puede encontrar en la deriva autoritaria de algunas nuevas democracias en el Este de Europa, que de forma poco ambigua aspiran a limitar el pluralismo, la contestación política y la separación de poderes. Pero la pérdida en la fe democrática también está detrás de procesos menos dramáticos y más aceptados, como la tendencia a delegar en “expertos” la gestión de cada vez más ámbitos de las políticas públicas. Una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones Sociológicas en 2011 mostraba, por ejemplo, que nada menos que un 63% de los encuestados estaban de acuerdo con la afirmación de que “nuestra vida política funcionaría mejor si fueran

4 Foa, R. y Munk, Y. (2016): “The Danger of Deconsolidation”. *Journal of Democracy*, n. 27 (3), pp. 5-17.

personas expertas independientes quienes tomaran las decisiones y no los/as políticos/as o la gente”, por sólo un 22% que estaban en contra. Este apoyo a lo que los expertos han bautizado como “democracia sigilosa” (es decir, en la que ni los ciudadanos ni los políticos tienen una influencia directa en la gestión pública) es particularmente alto en España, si se usan indicadores comparables con los usados en otros países de nuestro entorno⁵. Volveremos sobre esto más adelante.

2.3. Volatilidad, fragmentación y polarización política

Por último, si nos ceñimos al cómo se comportan los ciudadanos delante de las urnas, en las últimas décadas hemos visto avanzar varios procesos que, aunque no son nuevos, se han acelerado notablemente durante la última crisis. Primero, el deterioro de las instituciones de socialización política tradicionales (partidos, sindicatos, organizaciones cívicas) y la creciente heterogeneidad social y económica han provocado que los individuos se sientan menos “atados” a una cierta cosmovisión política, se resquebrajen sus lealtades partidistas y, como consecuencia de todo ello, aumente la volatilidad electoral. Los electores son cada vez más diversos y tienen opiniones y preferencias más difíciles de englobar dentro de un mismo paraguas ideológico. En cada elección coquetean con diferentes opciones políticas, por lo que los resultados del pasado sirven cada vez menos para adivinar los resultados del futuro. Como documenta Peter Mair en su obra póstuma *Gobernando el Vacío*⁶, el 60% de las elecciones con más volatilidad entre 1950 y 2010 han ocurrido en las dos últimas décadas (la concentración en los años más recientes hubiese sido seguro mucho mayor si Mair hubiese podido extender la muestra hasta nuestros días).

Esta mayor promiscuidad partidista de los votantes provoca a su vez que, del lado de la oferta, sea más tentador lanzar nuevas propuestas partidistas que, pudiendo encontrar ciertos nichos de votantes preocupados por un determinado tema o atraídos por un cierto mensaje o líder político, contribuyen a aumentar la fragmentación en la representación. La experiencia europea nos dice que los sistemas multipartidistas no son necesariamente peores o menos gobernables (al contrario) pero sí que requieren, para ser efectivos, de la capacidad permanente de los actores políticos para reco-

5 Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M. y Alarcón, P. (2012): ¿“Democracia sigilosa” en España? Preferencias de la ciudadanía española sobre las formas de decisión política y sus factores explicativos. Madrid: CIS.

6 Mair, P. (2015): *Gobernando el Vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.

nocer a otras fuerzas políticas como legítimos representantes de una parte de la población y potenciales socios legislativos y de gobierno. Está aún por ver cómo evolucionará el recién inaugurado multipartidismo español, pero sin duda uno de los principales problemas a los que se ha tenido que enfrentar en su cortísima historia es el de la persistencia de vetos múltiples (hacia “los nacionalistas”, “los populistas”, “la derecha”...) que ha dificultado la formación de gobiernos y la puesta en marcha de políticas. Una posible explicación es que a la fragmentación se une una creciente polarización política, que aleja a los electorados (y a los representantes) entre sí y hace más difícil llegar a consensos y acuerdos entre ellos. Donde más se ha estudiado este fenómeno de polarización es en el contexto americano. En el sistema político estadounidense, los partidos eran tradicionalmente poco más que amalgamas de candidatos individuales, muy poco cohesionados ideológicamente, lo que permitía la existencia de acuerdos bipartidistas en el Congreso y moderaba la competición electoral por la presidencia. Con la creciente polarización, ha aumentado la homogeneidad ideológica dentro de los partidos, mientras que ha crecido la distancia entre los representantes (y representados) de los dos bandos. Basta un pequeño vistazo a la política americana reciente para tomar conciencia de los enormes problemas de gobernanza que genera esta polarización política.

Se podría pensar que la mayor oferta electoral de la que disfrutaban hoy nuestros electorados debería llevar aparejada una mayor sensación de cercanía entre representantes y representados. Pero no hay datos que avalen esto. Aunque en el caso español la aparición de nuevos competidores a la arena electoral ha mitigado la sensación de falta de representatividad que muchos ciudadanos sentían antes de su llegada (a la pregunta de “por qué partido siente usted más simpatía o cuál considera más cercano a sus propias ideas”, en 2014 más del 50% de los jóvenes respondían “ninguno”), los partidos siguen siendo unas de las instituciones más impopulares.

En definitiva, tenemos ciudadanos que se sienten más ineficaces en el proceso político, menos apegados a las instituciones y a valores fundacionales del sistema democrático, y que cuando acuden a las elecciones se comportan de manera más volátil, fragmentada y polarizada. Recordemos, no obstante, que todos estos fenómenos no son causas últimas de la crisis de la democracia representativa, sino sus síntomas. Antes de intentar corregirlos, hemos de indagar en sus causas.

3. Las causas

3.1. *Las consecuencias políticas de las transformaciones económicas*

Parte de las anomalías de nuestras democracias descritas en la sección anterior (deterioro de las lealtades partidistas, fragmentación, polarización, volatilidad, desafección política) tienen su origen en las transformaciones económicas que han sufrido nuestras sociedades en las últimas décadas: la aceleración de la terciarización de la economía y especialmente del empleo, la mayor exposición a la globalización económica y los cambios generados por la revolución tecnológica. Son transformaciones con consecuencias saludables en la mayoría de los ámbitos y, en todo caso, difícilmente reversibles. Sin embargo, aunque no podamos ni seguramente deseemos volver al orden social y económico anterior a estos cambios, entender los mecanismos que vinculan estos procesos con la desafección democrática de nuestros días no es un ejercicio inútil, sino que puede servir para pensar en políticas públicas que moldeen estos cambios limitando sus efectos negativos en nuestros sistemas políticos o incluso aprovechándolos para mejorar la calidad de nuestra democracia.

Evidentemente, éste no es el lugar para hacer un catálogo exhaustivo de los cambios que están afectando a nuestras economías y que están transformando las sociedades. Repasaremos sólo algunos de los efectos de tres procesos bien conocidos: la internacionalización económica, la intensificación del cambio tecnológico y la desindustrialización de nuestras estructuras productivas.

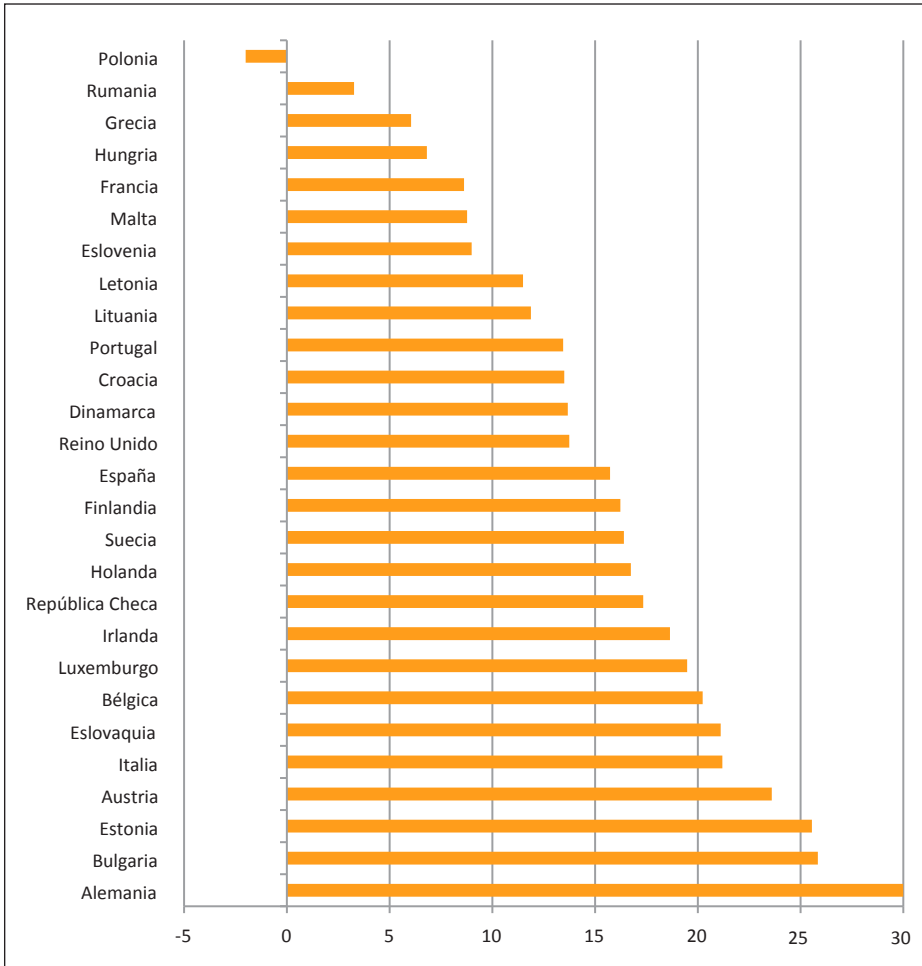
De acuerdo con los teoremas más aceptados en economía internacional, la apertura económica (el hecho de que se eliminen las barreras nacionales a los intercambios de bienes y servicios, y a los flujos de factores de producción) genera oportunidades para satisfacer más necesidades entre los países que participan de ella, pero también tiene previsibles consecuencias distributivas dentro de cada país: no todos los grupos sociales ganan, ni todos por igual. Existen diferentes formas de analizar estas consecuencias distributivas, es decir, de anticipar qué grupos serán los “ganadores” y cuáles los “perdedores”, pero quizá la más extendida para entenderlas en el largo plazo es la ofrecida por el modelo Stolper-Samuelson. Este modelo predice que los dueños de factores de producción que el país posee en abundancia en relación al resto del mundo verán que gracias a la apertura económica aumentan sus ingresos, mientras que los dueños de factores de producción que sean en el país más escasos que en el resto

del mundo verán que sus ingresos se reducen. La lógica que subyace al modelo es relativamente sencilla: como la apertura hace que los países se especialicen en su ventaja comparativa, las actividades que utilizan factores de producción que abundan en el país se expanden para atender a la demanda externa, mientras que las actividades que usan factores de producción escasos se contraen al ser sustituidas por importaciones. Este modelo, por ejemplo, explica bien por qué históricamente los dueños de tierra han sido particularmente favorables al libre comercio en los países donde la tierra cultivable era abundante en relación con el resto del mundo (América, por ejemplo), pero tendentes al proteccionismo donde este factor de producción es escaso en términos relativos (Europa). Si la característica definitoria de la fase actual del proceso de globalización es la creciente participación de los países de ingresos medios y bajos en las cadenas de producción globales, las predicciones del modelo Stolper-Samuelson para los países económicamente más desarrollados son claras: aumentará la demanda de los factores de producción abundantes, lo que provocará que aumenten los ingresos de los trabajadores cualificados; pero se reducirá la demanda de los factores de producción que son escasos comparados con el resto del mundo: el trabajo poco cualificado. Para este modelo, no es por tanto ninguna sorpresa que en las sociedades “ricas” la intensificación del proceso de internacionalización económica haya ido acompañado de un aumento de las desigualdades de ingresos, beneficiando especialmente a los grupos más acomodados y perjudicando a aquellos con niveles de ingresos más bajos.

Aunque no nos permitan establecer la existencia de relaciones de causalidad, los datos de opinión pública muestran con claridad que los ciudadanos que tienen visiones más negativas respecto del proceso de globalización económica son también más críticos con el funcionamiento de la democracia. El gráfico 2 usa datos del mismo Eurobarómetro utilizado en el gráfico anterior y muestra la diferencia en el grado de confianza en el sistema político (medida como el porcentaje de encuestados que dice confiar en el sistema político de su país) entre los que tienen una visión positiva y una visión negativa de la globalización.

En todos los países excepto uno, los encuestados que tienen visiones negativas de la globalización confían sistemáticamente menos en sus sistemas políticos que los que tienen visiones positivas. Las diferencias son grandes en el conjunto de los países (España está muy cerca de la media de la UE) y son enormes en algunos países (30 puntos en Alemania).

Gráfico 2 – Diferencia en el porcentaje de encuestados de cada país que confía en su sistema político entre los que asocian la globalización a algo positivo y los que asocian la globalización a algo negativo. 2016



Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea (2016): *Eurobarometer. 86.2*.

La intensificación de la revolución tecnológica, que elimina trabajos rutinarios y permite a cambio la creación de empleos creativos o más difícilmente sustituibles por máquinas, está seguramente contribuyendo a agravar este proceso de polarización en los ingresos. La correlación entre niveles de ingresos y empleos rutinarios sustituibles por máquinas no es perfecta, y es posible que cada vez sea menor: existen empleos cualificados directamente afectados por la robotización (contables, por ejemplo) y empleos menos cualificados relativamente protegidos (en hostelería, por ejemplo). Algunos autores hablan de hecho de un proceso de polarización

ocupacional o de “vaciamiento del medio”, en el que los mayores perdedores de la robotización son los trabajos intermedios en términos de especialización ocupacional, mientras que la demanda de trabajos de alta cualificación, que son complementarios con los robots, y los de poca, como servicios personales en los que la competencia de las máquinas está contenida, se mantiene o incluso aumenta. Así todo, es razonable pensar que la consecuencia agregada de estos cambios sea más benévola para los individuos económicamente más acomodados, con más capacidad de adaptación a las nuevas oportunidades, lo que contribuiría aún más a agrandar las desigualdades de ingresos.

Aunque existe un animado debate entre los economistas sobre la magnitud de estos efectos, hay un cierto consenso en torno a la idea de que tanto la reciente fase de globalización como la intensificación del cambio tecnológico han tenido consecuencias desigualitarias en los mercados de trabajo de las sociedades europeas. Sin embargo, no debemos olvidar que ambos procesos, además de llevar asociadas estas consecuencias distributivas, son también generadores de riqueza en términos agregados. En principio, nada impide que parte de las ganancias generadas por ellos puedan ser redistribuidas de los ganadores hacia los perdedores de manera que las diferencias de ingresos finales no aumenten, o incluso se reduzcan, y ello sin perjudicar en términos absolutos a los grupos “ganadores”. Dicho de otra forma, tanto la globalización como la revolución tecnológica, además de repartir la tarta económica de manera más desigual, hacen la tarta más grande, abriendo la posibilidad de que mediante políticas de compensación todo el mundo acabe siendo beneficiado por estos cambios. ¿Por qué el proceso político ha sido incapaz de llevar a cabo dichas políticas?

Una de las posibles explicaciones tiene que ver con las consecuencias sociales e institucionales de algunas de estas transformaciones. La transición a una economía postindustrial, un proceso estructural de largo plazo, ha deteriorado el ecosistema (grandes industrias con gran poder de mercado que empleaban trabajadores con parecidas cualificaciones profesionales y trayectorias laborales y vitales similares) en el que se asentaban las instituciones que garantizaban poder político a estos trabajadores: sus sindicatos y partidos de clase. Los sistemáticamente mayores aumentos de la productividad en la industria han implicado que la proporción de la fuerza de trabajo empleada por ella haya ido progresivamente menguando. Cada vez más trabajadores han de emigrar hacia los servicios, donde sus trayectorias laborales son mucho más heterogéneas, sus intereses más dependientes de su sector y más difíciles de compatibilizar con los de los

trabajadores de otras empresas, y donde las oportunidades institucionales para articular sus demandas frente a otros grupos económicos son claramente menores. Existe abundante evidencia que muestra que uno de los mejores determinantes de la igualdad salarial es el poder institucional de los sindicatos y, en concreto, el grado de centralización de la negociación colectiva. Quizá, por tanto, la explicación de la falta de compensación tiene una vertiente organizativa: en la nueva economía los trabajadores tienen más dificultades estructurales para coordinarse y defender colectivamente sus intereses.

Otro motivo de la ausencia de políticas de compensación podría ser que es difícil identificar de antemano quiénes van a ser los “perdedores” de estas transformaciones, y delimitar, por tanto, quiénes son legítimos receptores de las hipotéticas políticas de compensación. Si la percepción generalizada es que una de las principales consecuencias de los cambios es la imprevisibilidad de las carreras laborales y la volatilidad de los ingresos, y esto afecta de manera diferente a grandes capas de la sociedad, para que las políticas públicas amortigüen estos efectos distributivos deberán ser extraordinariamente ambiciosas desde el punto de vista económico. Esto seguramente no las hará muy populares entre las clases medias, que inevitablemente tendrán que financiarlas.

En definitiva, las transformaciones económicas recientes están detrás de los aumentos en la desigualdad de ingresos de las sociedades ricas, y posiblemente han contribuido también a dificultar la puesta en marcha de políticas de compensación, al debilitar las estructuras de articulación de intereses que podían haber exigido un reparto más equitativo de las ganancias generadas por estos cambios. A ello hay que añadir la inviabilidad política de ambiciosas políticas de gasto en un contexto de bajo crecimiento económico y alta sensibilidad de las clases medias a los aumentos de impuestos. ¿Qué consecuencias políticas se derivan de este aumento progresivo de la desigualdad económica?

Una cierta interpretación de cómo se formula la política económica en los regímenes democráticos sostiene que, a través de la competencia electoral, los cambios en la distribución de ingresos deberían tender a autocorregirse. Si las democracias se caracterizan por que para alcanzar el poder las fuerzas políticas deben atraer al votante mediano (aquel que está en la mitad de la distribución de ingresos), la desigualdad debería hacer que políticas de redistribución desde los ricos hacia los pobres resultaran más atractivas para este votante, por lo que los partidos deberían proponer políticas más ambiciosas de impuestos y transferencias que corrijan

las desigualdades generadas por el mercado. Esta visión, que seguramente explica por qué históricamente la democratización tiende a tener consecuencias igualitarias, es claramente imperfecta para entender los determinantes de las políticas redistributivas en las sociedades actuales. En primer lugar, porque pasa por alto el hecho de que incluso en los regímenes más democráticos la igualdad política de los votantes no es perfecta. No todos los votantes tienen la misma probabilidad de participar en las elecciones (en la mayoría de las democracias los individuos de más ingresos tienden a votar más que los que tienen menos –el votante mediano suele ser más rico que el ciudadano mediano–, lo que reduce la demanda de redistribución), pero ése es sólo uno de los mecanismos mediante los cuales la desigualdad económica se traduce en diferencias de influencia política: los medios no prestan igual atención a todos los votantes, los ciudadanos de más ingresos tienen más recursos para canalizar sus demandas, los representantes políticos no proceden en igual medida de todos los grupos de población... En definitiva, los aumentos de la desigualdad no necesariamente provocan mayores demandas de redistribución, sino que es posible que, al aumentar simultáneamente la capacidad de influencia política de los grupos con más recursos, la mitiguen o incluso la reduzcan.

Además, la forma concreta que en el contexto español han tomado las nuevas desigualdades no es seguramente tampoco la más apropiada para generar un aumento de la demanda de políticas que igualen la distribución de ingresos. En un reciente trabajo, Noam Lupu y Jonas Pontusson⁷ muestran que para predecir en qué medida la competición electoral en democracia genera más redistribución lo verdaderamente importante no es tanto si el votante mediano se empobrece, sino si hay pocas diferencias económicas entre la clase media y la clase baja. Si la clase baja está muy alejada de la clase media, ésta (que es la decisiva electoralmente) percibirá que el principal beneficiario de estas políticas redistributivas no es ella, sino grupos sociales con los que no se identifica. En España, los sucesivos estudios que se han hecho sobre la evolución de la desigualdad en los últimos años⁸ muestran con claridad que lo que caracteriza a la evolución de la distribución de ingresos de nuestro país en los últimos años es precisamente el aumento de las distancias entre los grupos de ingresos medios y los de ingresos más bajos. El hecho de que hayan caído proporcionalmente más los ingresos de los hogares pobres que los ingresos de los hogares de ingresos medios o

7 Lupu, N. y Pontusson, J. (2011): "The Structure of Inequality and the Politics of Re-distribution". *American Political Science Review*, n. 105 (2).

8 Véase, por ejemplo, el comprehensivo análisis de Goerlich, F. (2016): *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. Bilbao: Fundación BBVA.

altos ha provocado que las diferencias económicas, y seguramente también sociales, culturales y políticas, entre clases medias y clases bajas hayan crecido. En este contexto, no es fácil que emerja una amplia mayoría social que apoye políticas más generosas hacia los más desfavorecidos que tengan que ser financiadas con más impuestos por unas clases medias y altas que se ven alejadas de los grupos más vulnerables y necesitados.

La segunda característica central de nuestra nueva desigualdad es su evidente dimensión generacional: son los grupos de menor edad (los jóvenes que están empezando a participar en el mercado de trabajo, los hogares con niños y en especial los monoparentales) los que más han sufrido un deterioro en sus condiciones de vida. España no es el único país donde la crisis no ha castigado por igual a todas las generaciones, pero sí uno de aquellos donde esta asimetría ha sido más pronunciada. Los mecanismos mediante los cuales esta brecha generacional opera son múltiples, pero hay dos canales particularmente importantes: el primero, un mercado de trabajo fortísimamente dualizado, en el que una parte importante de la fuerza de trabajo está precarizada (que trabaja, cuando lo hace, con contratos laborales temporales y sueldos bajos, y sale y entra del desempleo con mucha asiduidad), y que castiga muy particularmente a los jóvenes. Y el segundo, un sistema de protección social anticuado, diseñado para unos modelos de carreras laborales (largas y estables) y de familia que cada vez son menos frecuentes, y que dejan, por tanto, sin atender los problemas a los que se enfrentan las nuevas generaciones: al compararnos con nuestros vecinos, las políticas sociales españolas de familia, de vivienda o de ayuda a la infancia están claramente infradesarrolladas.

¿Podemos encontrar algún correlato de esta asimetría en la experiencia de la crisis en el sentimiento de desafección democrática? Más arriba, en el gráfico 1, vimos que en el conjunto de la UE el interés por la política está negativamente correlacionado con la percepción de influencia, pero que entre los jóvenes españoles ocurre lo contrario: los más interesados por la política son los que más sienten que su voz no cuenta. Por supuesto, habrá más de una única explicación para esta anomalía, pero es muy plausible que la mayor parte de ellas tengan relación con un trasfondo real, el de cómo los jóvenes españoles han vivido de manera especial la crisis económica y las transformaciones estructurales de las que hemos hablado antes.

3.2. *Complejización del proceso de toma de decisiones*

Una explicación recurrente del distanciamiento de muchos ciudadanos del proceso político tiene que ver con cómo ha cambiado la misma naturaleza de este proceso en las últimas décadas. En las sociedades contemporáneas, y en especial en la nuestra, las políticas públicas son, más que decisiones, *procesos*, llevados a cabo en entornos institucionales complejos (en la jerga politológica conocidos como “arenas multinivel”), en los que operan muchos actores y es necesario generar amplios consensos para que sean efectivos y permanezcan en el tiempo. No es difícil ver cómo esta forma de gobernanza compleja entra en tensión con las versiones más simplificadas del autogobierno democrático, en las que los políticos proponen a los ciudadanos medidas en las campañas electorales y, si son validadas en las urnas, son puestas en marcha. ¿Cómo premiar o castigar a los gobiernos en las urnas si la implementación y el éxito de las políticas públicas no depende exclusivamente de lo que ellos hagan? La claridad de responsabilidad (el hecho de que los ciudadanos puedan identificar con facilidad a los responsables políticos de los resultados de la acción de gobierno) se diluye en los entornos institucionales complejos, y dificulta el funcionamiento de uno de los mecanismos con los que asociamos el autogobierno democrático: el uso de “palos y zanahorias” en las elecciones como forma de asegurar que los políticos se comporten de la manera que más interese a los ciudadanos.

Conviene no olvidar, sin embargo, que la presencia de múltiples actores participando en el proceso político también tiene otras consecuencias, y no necesariamente negativas desde el punto de vista democrático: abre canales de influencia a grupos minoritarios o con menos capacidad para hacer oír su voz, contribuye a la estabilidad de las políticas, haciendo posible que éstas tengan horizontes temporales más largos que el de una legislatura, y fomenta la cultura de la compensación y el pacto entre los diferentes intereses en conflicto. Así pues, no se puede concluir que los procesos de toma de decisiones más complejos son necesariamente menos democráticos, pero es indiscutible que imponen limitaciones a algunos de los canales tradicionales de influencia política de los ciudadanos. ¿Cómo aseguramos que los intereses y las preferencias de los ciudadanos encuentren nuevos canales para que sigan siendo tenidos en cuenta y de forma igualitaria?

En este sentido, un problema algo más serio es el de la adopción de cambios institucionales que de manera explícita transfieren poder político de los ciudadanos a otras instituciones aisladas de su influencia. El caso más arquetípico es el de las autoridades monetarias, que en la mayor parte

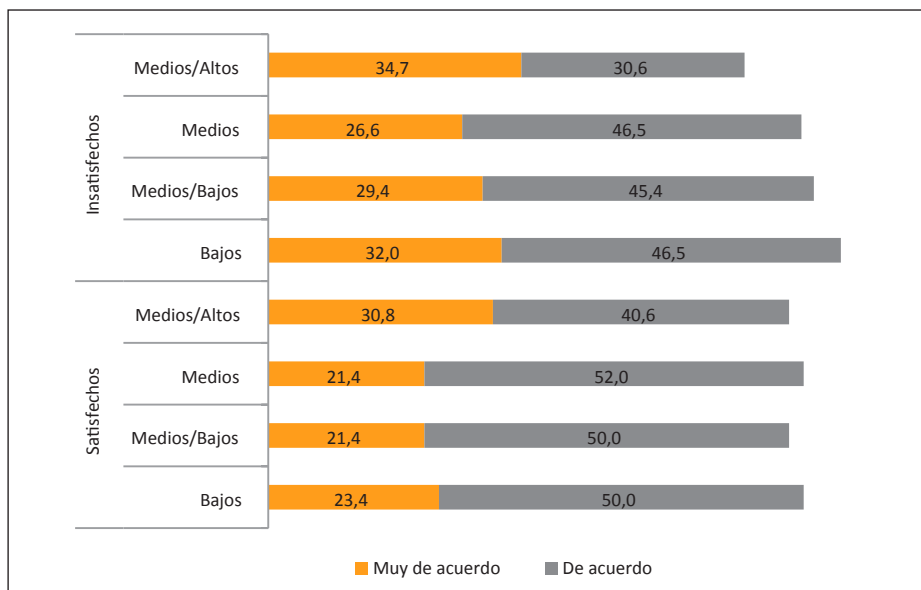
de los países y desde hace ya varias décadas han dejado de estar controladas por políticos elegidos en las urnas para ser gestionadas por expertos supuestamente neutrales desde el punto de vista político. En el caso de la política monetaria, existen buenas razones teóricas (en concreto, el problema de inconsistencia temporal generado por los ciclos electorales) que hacen aconsejable alejar de los políticos el control directo de la oferta de dinero. Sin embargo, esta delegación a agencias políticamente independientes –los bancos centrales– sigue siendo problemática desde el punto de vista democrático, toda vez que las decisiones de estos actores no son exclusivamente técnicas y tienen evidentes consecuencias distributivas. ¿Cómo asegurarnos de que estos expertos independientes tomarán decisiones en beneficio del conjunto, si no podemos premiarlos si lo hacen bien, o sancionarlos si no? La respuesta convencional es que la discreción de la que gozan estos organismos es limitada, y está siempre constreñida por el mandato de las instituciones democráticas que las crearon. De acuerdo con esta visión, los banqueros centrales son poco más que meros autómatas que aplican la política monetaria a partir de unos parámetros y de un “manual de instrucciones”, éste sí, decidido democráticamente. Esta descripción de las tareas de los bancos centrales siempre ha sido cuestionable (por ejemplo, hay abundante confrontación de ideas en el seno de los consejos de los bancos centrales sobre cuál es la mejor política en cada momento), pero la actual crisis, en la que los bancos centrales se han visto obligados a poner en marcha políticas “no convencionales” que no figuraban dentro de su caja tradicional de herramientas, y que son políticamente mucho más controvertidas, ha hecho que se vuelva a plantear el debate acerca de la legitimidad democrática de éstas⁹.

La lógica de la delegación a expertos y organismos independientes no se limita a la política monetaria, y alcanza cada vez más ámbitos, como la política regulatoria o fiscal. Y no es un proceso impopular, sino todo lo contrario, como muestra el interesantísimo estudio llevado a cabo sobre las preferencias de los españoles respecto a los diferentes modos de toma de decisiones en política citado anteriormente¹⁰. El gráfico 3 usa datos de la encuesta del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) que se diseñó para este estudio.

9 Fernández-Albertos, J. (2015): “The Politics of Central Bank Independence”. *Annual Review of Political Science*, n. 18, pp. 217-237.

10 Font, J., Navarro, C., Wojcieszak, M. y Alarcón, P. (2012).

Gráfico 3 - Entrevistados que están de acuerdo con que la vida política funcionaría mejor si fueran personas expertas independientes quienes tomaran las decisiones y no los políticos o la gente, según el nivel de satisfacción con la democracia y el nivel de ingresos. En porcentaje. 2011



Nota: no se incluye los No sabe/No contesta.

Fuente: elaboración propia a partir de CIS (2011); *Estudio 2.860. Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas.*

El gráfico muestra el porcentaje de encuestados que están “muy de acuerdo” o “de acuerdo” con la afirmación “Nuestra vida política funcionaría mejor si fueran personas expertas independientes quienes tomaran las decisiones y no los/as políticos/as o la gente”, en función del nivel subjetivo de ingresos del entrevistado (medios/altos o altos, medios, medios/bajos, o bajos) y del grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia (a los que le dan una puntuación de 0 a 4 en una escala de 0 a 10 llamamos “insatisfechos”, a los que le dan de 5 a 10, “satisfechos”). La delegación a expertos es muy popular entre todos los grupos de encuestados. Las diferencias por grupos de ingresos o por el grado de satisfacción con el funcionamiento del sistema político son relativamente pequeñas, pero resulta llamativo que son los individuos con más ingresos y aquellos más descontentos con la democracia los que apoyan con más intensidad la transferencia de poder desde la población y los representantes hacia los expertos independientes.

Esta forma de democracia “sigilosa” es, pues, tremendamente popular. ¿Significa esto que el progresivo control de la agenda política por expertos

y técnicos independientes podría lograr revertir el proceso de desafección democrática? Hay motivos para ser escépticos respecto de esta posibilidad. En primer lugar, porque cuanto mayor y más evidente sea la dimensión distributiva de las decisiones de los técnicos, más difícil será que una mayoría de la población las perciba como legítimas. No es lo mismo delegar el control de la política regulatoria del mercado de telecomunicaciones a una comisión de expertos cualificados que proponer que la combinación entre subidas de impuestos y recortes de gasto necesarios para reducir el déficit sea tomada por un grupo de economistas que no pueden ser sancionados o premiados en las urnas. En los dos casos puede que existan motivos que hagan que la no intervención de los políticos tenga consecuencias beneficiosas (el cortoplacismo asociado a los ciclos electorales, la falta de conocimientos detallados de las políticas...) pero en última instancia, cuando las políticas producen claros ganadores y perdedores, la ausencia de participación ciudadana generará, antes o después, problemas de legitimidad.

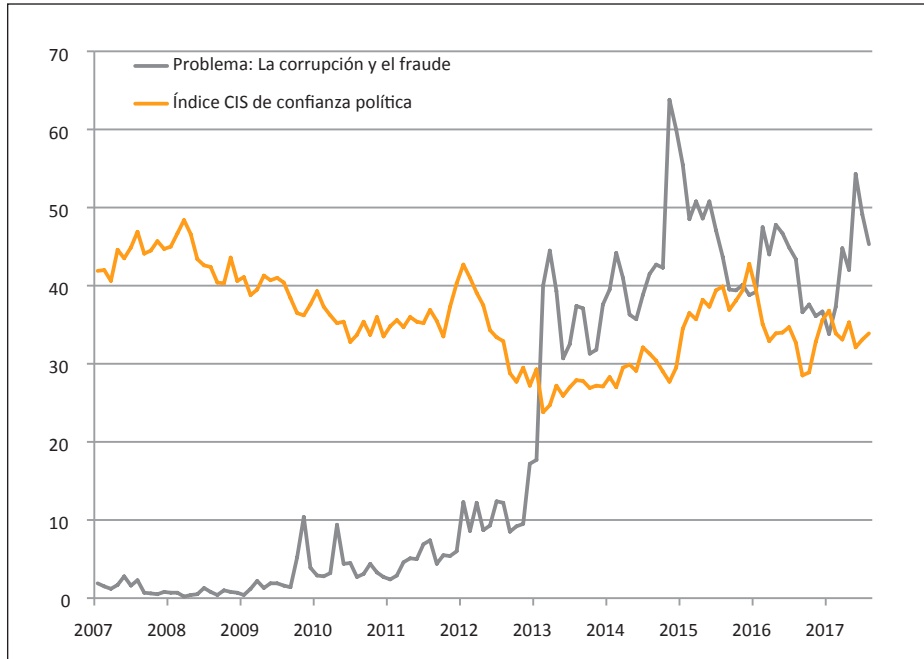
Un ejemplo claro de esta tensión entre delegación a instancias “neutrales” y legitimidad es la creciente politización y contestación de las decisiones tomadas en el seno de las instituciones supranacionales europeas. Cuando la UE decidía en los años 80 y 90 sobre la mejor forma de concluir el mercado interior y se embarcaba en un ambicioso programa legislativo de estandarización de los procesos productivos y de las garantías de los consumidores en el continente, unas pocas voces, más en la academia que entre la ciudadanía, se alzaron contra el supuesto “déficit democrático” de la UE. ¿Cómo era posible que unos desconocidos burócratas, reunidos en comités bajo complejas reglas de decisión y aislados del escrutinio público y electoral estuvieran reconfigurando la economía del continente? La debilidad de los mecanismos de representación y control democráticos a escala europea era tal que se popularizó una broma: si la UE solicitara la entrada en la propia UE, sería imposible aceptarla por ser un país insuficientemente democrático. Otros académicos salieron en defensa del entramado institucional comunitario, que aislaba de la rendición de cuentas electoral a los responsables políticos. El argumento era que las políticas de las cuales se ocupaba la UE tenían un componente distributivo reducido, y no abarcaban cuestiones sobre las cuales las opiniones públicas tuvieran preferencias fuertes ni estuvieran internamente enfrentadas: era razonable y hasta sano dejar estas políticas en manos de expertos aislados del ruido de la opinión pública. Así pues, el presupuesto comunitario limitado y el foco en cuestiones no particularmente divisivas permitía que existiera un consenso permisivo entre la ciudadanía hacia esta forma de “democracia sigilosa” supranacional.

Este estado de cosas ha saltado por los aires con la Unión Económica y Monetaria iniciada en 1999 y especialmente tras la gestión de la crisis en la eurozona en la última década. Inevitablemente, hoy muchas de las decisiones que se toman en la UE son visibles y centrales para la opinión pública, y claramente divisivas desde el punto de vista político (sobre si rescatar o no a un país, sobre cómo hacerlo, qué plan de reformas o política fiscal imponer como condición al acceso a la liquidez...). Las tensiones políticas a las que se ha enfrentado la UE en estos años muestran lo problemáticos que son los mecanismos de toma de decisiones en ámbitos que afectan a la ciudadanía y que adolecen de canales de influencia democrática, aunque sean expertos supuestamente independientes los que estén al mando de estos organismos. El debate sobre el diseño de la gobernanza de la Eurozona sigue hoy abierto, y en él se enfrentan dos cosmovisiones opuestas. Para la primera, lo importante es restringir mediante reglas aún más taxativas el margen de maniobra de los gobiernos nacionales. Quedaría por ver hasta qué punto esta solución es políticamente sostenible en el medio y largo plazo, vistas las turbulencias generadas por la última crisis. Para la segunda, más consciente de este problema de legitimidad, la clave está en establecer mecanismos democráticos a nivel europeo que sostengan las futuras políticas económicas transnacionales.

3.3. Corrupción y desconfianza

En el caso español, la crisis económica coincidió con una mayor visibilidad de los casos de corrupción política en la opinión pública. Puede que esta coincidencia tenga su explicación en que el crecimiento asociado a la burbuja inmobiliaria previa a la crisis hiciera que se relajaran los controles y se generaran múltiples oportunidades de enriquecimiento ilícito, o con que la narrativa de la corrupción resultara particularmente atractiva para una opinión pública que se enfrentaba a una profundísima crisis económica inesperada, o puede sencillamente que se tratara de una coincidencia fortuita. De lo que no hay duda es de que los casos de corrupción ocuparon buena parte de la atención de los medios de comunicación durante la crisis, y los españoles empezaron a reconocer a éste como uno de los principales problemas del país. El gráfico 4 muestra la evolución del porcentaje de encuestados en los barómetros mensuales del CIS que seleccionaron como uno de los tres principales problemas de España “la corrupción y el fraude” (es una pregunta con respuestas abiertas, recodificada en múltiples categorías por los analistas del CIS).

Gráfico 4 - Evolución de los entrevistados que mencionan como uno de los tres principales problemas de España "la corrupción / el fraude" y del índice de confianza política del CIS. En porcentaje. 2007-2017



Fuente: elaboración propia a partir de CIS, *Barómetro*, varios números.

Hasta 2013, el número de encuestados que mencionaban la corrupción como uno de los tres principales problemas del país era prácticamente anecdótico, pero desde entonces son en torno al 40% de los españoles los que lo hacen, y no es un porcentaje que haya caído con la recuperación económica. El gráfico muestra que el índice de confianza política, un indicador sintético calculado por el CIS a partir de las respuestas a las preguntas sobre la evaluación de la situación política actual y futura, evoluciona en la dirección opuesta: la confianza en la política se deteriora en los momentos en los que la corrupción pasa a formar parte de las principales preocupaciones de los ciudadanos.

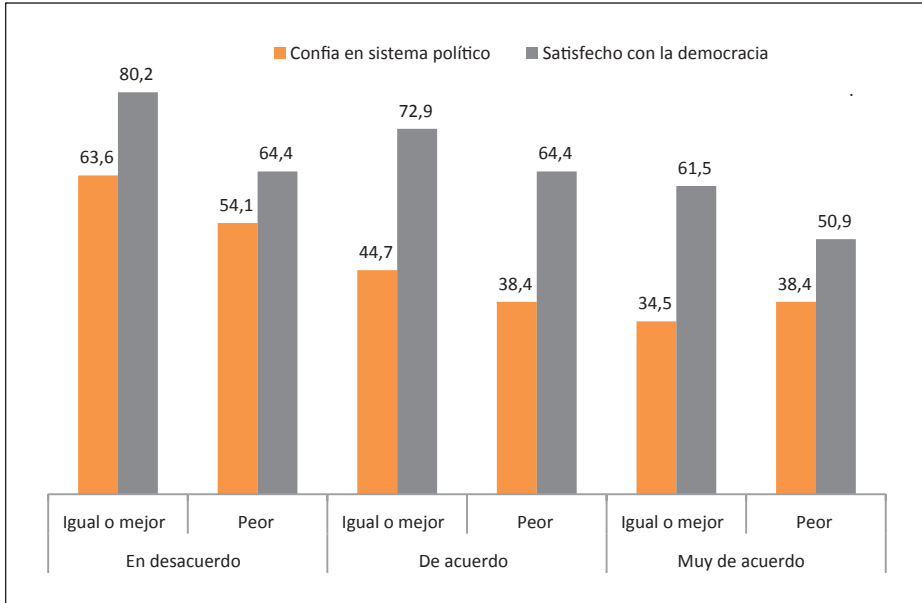
Más allá de los efectos coyunturales de la corrupción en las evaluaciones del sistema político, la percepción de que el proceso decisorio está contaminado por intereses personales o de grupo espurios es terriblemente dañino para la democracia en el medio y largo plazo. Las democracias representativas actuales, como se discutía anteriormente, incorporan cada vez más procesos decisorios complejos difíciles de fiscalizar por los ciudadanos de manera directa y que requieren de la existencia de una dosis de confianza en los mecanismos de control del sistema. La confianza es

importante porque abarata los costes políticos de transacción: los canales de información entre representantes y representados funcionan de manera más eficiente, y los acuerdos entre los diferentes grupos en conflicto que requieran compensaciones complejas o el cumplimiento de promesas en el futuro serán más fáciles de alcanzar. La falta de confianza en el sistema generada por la percepción de corrupción destruye eso, y es además particularmente nociva porque puede degenerar en un círculo vicioso difícil de detener: si los individuos creen que las instituciones están al servicio personal de otros, buscarán formas alternativas de defender sus intereses, con lo que el sistema será percibido como aún más sesgado y deslegitimado. No es casualidad que uno de los principales factores que los politólogos siempre mencionan como condición necesaria para que emerjan democracias de calidad es la percepción de neutralidad que los individuos tienen respecto del sistema político y la Administración Pública. Para que como ciudadanos invirtamos en encontrar soluciones colectivas a través del sistema político, es necesario que veamos al sistema como imparcial, no capturado por aquellos individuos que temporalmente ocupan posiciones de poder en él.

El gráfico 5 vuelve a recoger datos de la encuesta del CIS sobre preferencias hacia diferentes modelos de toma de decisiones, y muestra el porcentaje de entrevistados que se declaran satisfechos con la democracia (que le dan un aprobado en una escala 0-10) y que confían en el sistema político (también medida como aquellos que le dan un aprobado en una escala 0-10), en función de dos variables: su grado de acuerdo con la afirmación “Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales” y de cómo ha evolucionado su situación económica en el último año (recuérdese que la encuesta se hace en 2011, en plena recesión, lo que explica que más de la mitad de la muestra declaren que su situación ha empeorado).

El gráfico muestra, como es esperable, que la desafección con la democracia es mayor entre aquellos que creen que los políticos buscan sus intereses personales. Estos datos son particularmente preocupantes, porque no todas las columnas representan al mismo número de encuestados: un 43% del total de la muestra está “muy de acuerdo” con esa afirmación, y un 36% “de acuerdo”. El gráfico también muestra que el efecto de esta percepción de lo que hacen los políticos es particularmente devastador para la confianza del sistema, más incluso que para la satisfacción con el rendimiento de la democracia. Y por último, la comparación entre encuestados que declaran estar peor económicamente que hace un año y los que no apunta a un potencial efecto de desafección generado por la experiencia personal de la crisis: la mayoría que declaran estar peor son significativamente más críticos con el funcionamiento del sistema político que los que declaran estar igual o peor respecto a hace un año.

Gráfico 5 - Personas que confían en el sistema político y que declaran estar satisfechas con el sistema político en función del grado de acuerdo con la afirmación "Esté quien esté en el poder, siempre busca sus intereses personales", y de cómo es su situación económica respecto a la de hace un año. En porcentaje. 2011



Fuente: elaboración propia a partir de CIS (2011): *Estudio 2.860. Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas.*

En definitiva, las nuevas desigualdades asociadas a las transformaciones económicas de nuestra era, la creciente complejización de los procesos de tomas de decisiones y la pérdida de confianza en el sistema asociada a la mayor visibilidad de los casos de corrupción están seguramente detrás del preocupante distanciamiento de la ciudadanía de sus democracias. ¿Qué podemos hacer para corregir esto?

4. Algunas propuestas para un nuevo modelo de política

En la sección anterior se ha mostrado que las causas del descontento con la democracia son profundas y están vinculadas a procesos de largo plazo muy difícilmente reversibles. Esto nos hace ser particularmente cautos y escépticos respecto de los recurrentes catálogos de mágicas reformas institucionales (las reformas electorales figuran siempre en un lugar privilegiado en estas propuestas) que supuestamente nos harán recuperar la transparencia, la conexión entre representantes y representados y el buen gobierno a golpe de BOE. No, para los problemas estructurales discutidos

aquí no existen varitas mágicas, pero eso no significa que debamos quedarnos con los brazos cruzados. A continuación, propongo tres líneas de actuación en las que, a la vista de los problemas, sí existe margen de maniobra. Más que de “recetas”, sería más apropiado hablar de “principios” que deberían impregnar la acción política de forma transversal: fomentar la igualdad política, buscar nuevos canales de influencia ciudadana en el proceso de toma de decisiones que compense el debilitamiento de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas e impulsar el desarrollo de instituciones intermedias de articulación de intereses.

4.1. Políticas para la igualdad económica (y política)

La puesta en marcha de políticas públicas que corrijan las crecientes desigualdades (entre “ganadores” y “perdedores” de la globalización, entre generaciones que se incorporan al mercado de trabajo en condiciones diversas, entre hogares con diferente transmisión intergeneracional de conocimientos y aptitudes, etc...) no sólo es vital desde el punto de vista de justicia social, sino que debería formar parte central de cualquier agenda revitalizadora de la democracia en nuestro país. Una de las razones por las cuales el incremento del desempleo generado por la crisis en España ha desembocado en un enorme aumento de las desigualdades de renta entre hogares ha sido la incapacidad de las políticas públicas de dirigir su acción hacia aquellos grupos más necesitados. Nuestro modelo de políticas sociales se diseñó para una sociedad que ya no existe y, aunque ha habido algunos, la resistencia a los cambios ha imposibilitado que se adapten suficientemente a las nuevas realidades. Evidentemente, estas inercias son aún más difíciles de romper en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias: son siempre más poderosas las fuerzas que tratan de impedir desmantelar lo existente que las de los potenciales beneficiarios de las nuevas intervenciones.

El incremento de las desigualdades durante la crisis es particularmente problemático porque los cambios en las distribuciones de ingresos tienden a permanecer en el tiempo: no es previsible que, una vez la economía supere la recesión y vuelva a crecer, la distribución de ingresos retorne de forma *natural* a su punto de partida. Es preciso reconocer que algunos de los mecanismos que hacen que las desigualdades se retroalimenten son de naturaleza política: la desigualdad económica se traduce en desigualdad política. Los individuos con más recursos votan más, su voz es más influyente, sus problemas encuentran más eco en los medios de comunicación... Por ello, además de asegurar políticas inclusivas desde el punto de vista

económico, es necesario también pensar en intervenciones que aspiren a corregir las asimetrías de poder político generadas por las nuevas desigualdades. Eliminar obstáculos sociales, cognitivos, económicos, culturales a la participación política, asegurar un panorama mediático plural que represente a todas las sensibilidades y luchar específicamente contra la desafección hacia la política entre los grupos económicamente más vulnerables son ejemplos de propuestas que deberían entrar con más frecuencia en la agenda política de lo que lo hacen en la actualidad.

4.2. Mecanismos de implicación ciudadana en el proceso político

Otro de los problemas señalados en la sección anterior es la difícil convivencia entre algunas de las concepciones más populares de la democracia (la rendición de cuentas a partir de la atribución de resultados a los responsables políticos) y la complejidad de los procesos de toma de decisiones en las democracias contemporáneas. Es posible que algunas políticas, esencialmente de naturaleza local, sean susceptibles de ser simplificadas y descentralizadas hasta niveles más cercanos a los ciudadanos. Pero sería ingenuo pensar que esto es una solución extensible a todas las políticas públicas. Muchas políticas públicas seguirán siendo complejas –de hecho, si aspiramos a construir estructuras políticas con capacidad para gobernar de forma colectiva un orden económico internacional abierto, lo serán incluso más– y requerirán de la cooperación de más actores y de comunidades políticas. ¿Existen formas de democratizar el proceso político compatibles con esta creciente complejidad? ¿Podemos pensar en formas alternativas de dar acceso a los ciudadanos a la toma de decisiones que no impliquen necesariamente una vinculación directa entre comportamiento electoral (premiar o castigar) y los resultados observados de las políticas? En esto también hay que ser seguramente más imaginativo, fomentando más conexiones entre decisores y ciudadanos, haciendo que las preferencias de los votantes sean siempre tenidas en cuenta y permitiendo que los ciudadanos expresen sus opiniones de manera directa en determinadas decisiones.

Existe un creciente interés tanto en el plano teórico como en el práctico por las iniciativas de “democracia directa” (consultas directas a la población, creación de foros de participación ciudadana...). A la luz de la reflexión anterior, dadas sus limitaciones estructurales, sería erróneo presentar estas iniciativas como enmiendas a la totalidad a las democracias “representativas”. Más bien, convendría seguir explorando nuevas formas de participación política e interpretarlas como complementarias a los mecanismos tradicionales, que no van a desaparecer. Estas formas (limitadas)

de participación directa tienen además una potencial ventaja de cara a los ciudadanos que se ven alejados del proceso político: hacerles conscientes de la complejidad de la toma de decisiones y corresponsables de los resultados. En las democracias de calidad, los ciudadanos son siempre co-partícipes de las decisiones del sistema.

Es importante en todo caso ser consciente de uno de los principales problemas a los que típicamente se enfrentan estos mecanismos de participación política no electoral: por regla general, no todos los individuos tienen el mismo deseo, ni la misma capacidad, de participar en ellos, con lo que muchas veces se corre el riesgo de fortalecer las desigualdades políticas que tratábamos de corregir más arriba. Pero es posible corregir estas tendencias desigualitarias a través del diseño concreto de estas formas de participación política, facilitando el acceso a aquellos grupos o individuos menos propensos a ejercer su voz.

4.3. Nuevas instituciones para la articulación de intereses

Las transformaciones económicas de las últimas décadas han hecho obsoletas las antiguas instituciones sociales que estructuraban los intereses, y progresivamente se han ido haciendo cada vez menos relevantes tanto social como políticamente. En ausencia de estas instituciones, resulta más difícil poner de acuerdo a los individuos en torno a políticas públicas ambiciosas –que inevitablemente no satisfarán a la perfección los deseos de todos– y que necesiten largos horizontes temporales para que sus consecuencias beneficiosas sean visibles. ¿Pero el problema es que estamos tan atomizados como para hacer imposible la existencia de instituciones que articulen nuestros intereses, o sencillamente que las instituciones existentes, herederas de una realidad social y económica pasada, no encajan con la nueva estructura de preferencias de las sociedades actuales? Si se tratara de lo segundo, una posible estrategia sería facilitar la emergencia de estas (nuevas) instituciones. No es fácil vislumbrar cómo, pero iniciativas que faciliten la emergencia de organizaciones relativamente transversales, con permanencia en el tiempo, que den voz de forma democrática a sus miembros, y a las que se dé cierto reconocimiento en el proceso político, deberían ser bienvenidas.

No es difícil ver cómo una sociedad mejor articulada a través de la participación de los ciudadanos en instituciones intermedias podría contribuir a paliar algunas de las deficiencias de las democracias contemporáneas: por un lado, la generación de capital social asociada a su funcionamiento contribuiría a reducir la desconfianza social y política; por otro,

su existencia dotaría de mayor credibilidad a los acuerdos entre grupos sociales, permitiendo que las reformas que por su propia naturaleza distributiva requieran de ciertas compensaciones a los “perdedores” para que todos perciban sus beneficios sean más fácilmente aceptadas.

Ni la reducción de desigualdades económicas y políticas, ni la búsqueda de nuevas formas de participación política, ni la creación de nuevas instituciones intermedias de articulación de intereses son propuestas que se puedan traducir de forma clara en una agenda bien definida de reformas. Son principios que pueden tener diferentes lecturas en diferentes contextos, y respecto a su eventual éxito es mejor ser cautelosos. Pero son, creo, un necesario primer paso para afrontar los problemas de fondo que subyacen a nuestra actual insatisfacción con la democracia.