



## Crisis de gobernanza y democracia representativa: el efecto de la globalización

### Descripción

No es necesario embarcarse en un análisis muy profundo para poder afirmar que estamos ante **una crisis de la democracia representativa, no solo en España**, sino también más allá de nuestras fronteras. No se trata tanto de una crisis respecto del concepto formal de democracia como de su gobernanza real.

En esta crisis de gobernanza de la democracia representativa conviven diversos factores externos e internos. De los internos nos tendremos que ocupar nosotros mismos porque son precisamente aquellos que podemos mejorar y decidir en nuestro propio espacio nacional. Por eso, aunque parezca sorprendente, son los menos difíciles de mejorar; sin embargo, los factores externos, los sobrevenidos, los aspectos nuevos, son los que están impactando sobre la gobernanza, y son estos los que exigen mejorar nuestra comprensión de lo que llamamos **la nueva realidad o, en términos más comunes, globalización**.

En las líneas que siguen, trataré de analizar y descomponer los factores que constituyen esta nueva realidad, **apuntando las deficiencias del sistema de mercado global** y evaluando la distribución desigual de sus beneficios. El papel del Estado, la supranacionalidad, la revolución tecnológica y la cohesión social son las categorías que, de algún modo arbitrarias, desde mi punto de vista, interconectan las diversas áreas problemáticas.

### **La democracia no es una ideología, sino una forma de organizar la convivencia a través de gobiernos representativos**

A veces la gente se frustra con la democracia cuando esta es presentada como la solución ideológica a sus problemas, precisamente porque la democracia no es una ideología, sino una forma de organizar la convivencia a través de gobiernos representativos. Una de las ventajas de la democracia como forma de organización de la convivencia es que, a medio y largo plazo y en términos de respuesta a las necesidades ciudadanas, siempre **aporta un valor muy superior frente a los sistemas autoritarios o totalitarios**. Aunque no puede garantizar el buen gobierno, sí nos permite reemplazar a los que lo hacen mal. Y como a los gobernantes no nos gusta que nos reemplacen, es un mecanismo que nos empuja a tratar de hacerlo mejor y corregir nuestros errores.

En el ámbito de la crisis de gobernanza, se produce a su vez una crisis de las propuestas de la socialdemocracia, y nos preguntamos cuál debería ser la respuesta más adecuada a la insatisfacción

---

de los ciudadanos ante este sistema económico global que pierde su sentido social y que hace que las desigualdades aumenten progresivamente. Quizá parte de esta crisis sea también de diálogo, fundamento de la vida en democracia, porque no se trata de hacer monólogos sucesivos, sino del **esfuerzo por comprender al otro**, respetando siempre el marco legal existente —incluso para reformarlo si fuese necesario—, y el pluralismo de ideas propio de las sociedades libres.

A lo largo de los años, mi compromiso con la democracia crecía, pero también mi preocupación por estos elementos de crisis que se producían al mismo tiempo. Para los que compartimos una manera de ver la política desde el espacio socialdemócrata, el sistema democrático es absolutamente determinante. Por ello, mi postura y mi reflexión, que prioriza la defensa de los valores de la democracia, me lleva a defender ese compromiso cada vez más fuerte con el modelo que tenemos, sin que ello signifique dejar de buscar elementos correctores.

Nuestra responsabilidad es, por tanto, defender las libertades democráticas como nuestro espacio vital donde desarrollar proyectos políticos e intentar mantener una economía de mercado en lugar de una sociedad de mercado en la que el ser humano es considerado como una mercancía más. Responder, en definitiva, a los desafíos sin prostituir el valor de la democracia.

Desde esa convicción llamo la atención sobre la crisis de gobernanza de la democracia representativa, a la que solo encontraremos respuestas si somos capaces de hacer un análisis más afinado.

### **El modelo económico global está dominado por la economía financiera, la cual prevalece sobre el modelo de economía real productiva generadora de riqueza y empleo**

No se puede dudar de que la integración global ha traído tremendos beneficios; sin embargo, la economía de esta globalización ha traído consigo diversos problemas. El modelo económico global está dominado por la economía financiera, la cual prevalece sobre el modelo de economía real productiva generadora de riqueza y empleo. Estos mercados financieros son inherentemente inestables, más si cabe en el caso de los internacionales. Su concepción teórica se ha construido sobre la idea del equilibrio, lo cual, desde mi punto de vista, está fuera de lugar. Tal cosa no existe porque, de hecho, los propios participantes del mercado tratan de dar por supuesto un futuro construido en sí mismo por las propias expectativas del mercado.

Del mismo modo, existe una tendencia natural hacia el surgimiento de monopolios y oligopolios, pero en el ámbito global, por ser un fenómeno reciente, desconocemos a quién corresponde el trabajo de prevenir la excesiva concentración de poder y quién, al mismo tiempo, preserva la estabilidad en los mercados financieros. Como consecuencia de todo lo anterior, se está produciendo una redistribución negativa del ingreso, tanto en las etapas de crisis como en las de crecimiento. El modelo sigue concentrando la renta, dejando una creciente desigualdad que se ha incrementado por efecto de la crisis del 2008. **La cuestión es qué debemos hacer para avanzar en la lucha contra la desigualdad**, teniendo en cuenta que la revolución tecnológica ha provocado un fenómeno de concentración de la riqueza, sobre todo de la financiera y de las grandes tecnológicas.

La concentración de la riqueza se encuentra en el sistema financiero informal, más que en el formal. Los bancos tradicionales lo están pasando peor que los sistemas parafinancieros, desde los llamados

fondos de inversión hasta los sistemas financieros ligados a Amazon o semejantes. Además, el Big Data, lo que podríamos llamar el petróleo del siglo XXI, acumula datos personales de todos nosotros desde que nacemos hasta que nos morimos, todo ello de manera gratuita. No puede ser que no nos planteemos cómo se traducen nuestros derechos fundamentales en la sociedad digital. Si el concepto de «propiedad privada», el más respetado de los conceptos de la economía de mercado, se aplicara al Big Data, nadie podría usar nuestros propios datos sin una autorización informada y consciente. Habría que partir de un reconocimiento de esa naturaleza privada y otorgar a esos datos un tratamiento distinto; esto cambiaría la economía de las grandes empresas tecnológicas, pero también abriría un abanico de posibilidades para los propietarios de los datos, los ciudadanos, que los podrían incluso monetizar. Más allá del debate —importante— sobre la fiscalidad de estas empresas, propuestas en esta dirección son a lo que me refiero cuando hablo de hacer política para defender iniciativas innovadoras y evitar que sean engullidas de manera salvaje por las grandes compañías.

Por otro lado, la Internacional Socialista aprueba la economía de mercado, pero sostiene que **el mercado no constituye en sí mismo un valor**. Por el contrario, lo considera como un instrumento al servicio de la sociedad, cuyo potencial puede verse mejor realizado y favorecer a un mayor número de personas cuando los ciudadanos mismos, actuando de manera libre y a través de instituciones cívicas y políticas de carácter democrático, son los responsables de desarrollar su potencial. La economía de mercado global actual solo puede sostenerse por medio de esfuerzos deliberados y persistentes por corregir y contener sus deficiencias. Por ello, me encuentro en un lugar opuesto a la ideología del *laissez-faire*, que afirma que el libre comercio es autosustentable y los excesos del mercado se corrigen por sí solos, implicando que los gobiernos o los reguladores no deben interferir con el sistema de autocorrección.

Al contrario, debe haber un marco regulatorio para los movimientos de capital, que no puede ser de carácter nacional, ni siquiera regional, sino que debe venir de las grandes autoridades mundiales en la materia. Es imprescindible que haya un mecanismo de prevención de conflictos financieros y de respuestas rápidas a esos conflictos, porque esos conflictos se van a seguir produciendo. La globalización no es simplemente la ampliación del comercio de bienes y servicios, sino más bien un fenómeno que pone de manifiesto el destino común de la humanidad y que requiere de una solidaridad aún mayor en el ámbito internacional, en el nacional y entre los ciudadanos de todo el mundo.

## EL PAPEL DEL ESTADO

El Estado facilita la creación del capital físico y el capital humano. El capital físico es la infraestructura material que facilita el desarrollo, desde el transporte a las telecomunicaciones o la energía. Con capital humano nos referimos a educación, pero también a salud y protección social. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, **el Estado ha jugado un incesante papel por mantener la estabilidad económica**, asegurar la igualdad de oportunidades y proveer de una red de seguridad social, sobre todo en los países altamente industrializados de Europa y América. A pesar de ello, la capacidad del Estado para vigilar el bienestar de sus ciudadanos ha sido severamente perjudicada por la globalización, como lo demuestra la facilidad con la que el capital escapa de los impuestos y concentra la necesaria fiscalidad en las rentas del trabajo con efectos poco equitativos que además pueden ser perjudiciales para la tasa de empleo. Por ello, más que encallarse en discutir sobre si queremos más o menos Estado o más o menos mercado, tendríamos que debatir sobre cómo podemos tener **mejor mercado y mejor Estado**: uno propio del siglo XXI que pueda ejercer su papel

---

fundamental de garante del Estado de derecho y de facilitador de oportunidades y de capital social.

Hay países donde el Estado carece de capital local. Esto es contrario a la teoría de la competencia perfecta, pero ha llevado a una estrategia exitosa en países como **Japón, Corea y a los variados «tigres» del sureste asiático**. Mientras el modelo funciona pone de relieve algunas preguntas importantes acerca de la relación entre la economía de mercado y la democracia. Claramente, un régimen autocrático es más favorable para la rápida acumulación de capital, mientras que un país democrático y próspero es más favorable para el desarrollo de las instituciones democráticas. Por ello, parece razonable prever un patrón de desarrollo que vaya desde la autocracia y la acumulación de capital hasta la prosperidad y la democracia. Aunque la transición desde la autocracia hasta la democracia está lejos de ser segura, solo es natural para aquellos que son capaces de no aferrarse a su poder. En este contexto, poner el énfasis en valores culturales como pasa en algunos países asiáticos puede servir como un pretexto conveniente para resistir a las aspiraciones democráticas.

No obstante, también existen amenazas respecto al papel que juega el Estado como garante de derechos. Me refiero, por ejemplo, a problemas como **la politización de los tribunales**, la simplificación de la tarea legislativa y la deficiencia en la transparencia.

En este sentido, nos encontramos con un síntoma que cada día está más extendido: la política, cuando fracasa, se judicializa. Llevamos a los tribunales lo que no conseguimos validar en las urnas, en el debate parlamentario o en el diálogo para encontrar consensos básicos. Y después nos quejamos y nos lamentamos de que los tribunales se politicen. Sin embargo, la realidad es que avanzamos hacia una creciente judicialización de la política que trae consigo como respuesta la politización de la justicia. El desafío viene de atrás y afecta a todos los poderes que configuran la democracia representativa, produce un impacto externo y, por tanto, se hace necesaria una revisión que permita mejorar el funcionamiento de la representación parlamentaria a través de fórmulas de acogida más fáciles tanto con relación al control del gobierno como a la tarea legislativa.

### **Una ley no se hace para resolver la coyuntura de la emoción de un momento, sino para ordenar la convivencia a medio y largo plazo**

En la tarea legislativa se requiere que los representantes sean conscientes de que una ley no se hace para resolver la coyuntura de la emoción de un momento, sino para ordenar la convivencia a medio y largo plazo. La cuestión es que no es posible que todos los problemas que encontramos en la tarea de gobierno puedan resolverse haciendo una ley. Parecería que una vez que hacemos esa ley, nos quedamos tranquilos, pensando que ya hemos cumplido, sin analizar cómo estas mecánicas permean la sociedad en la que vivimos. **En el caso de la crisis política española hemos dado respuestas simples a problemas complejos**, y por ello la prolongación de dicha crisis política ha contribuido a un mayor deterioro institucional, entre otras cosas, debido a la falta de respeto por las normas. Existe, además, una dificultad para llegar a consensos que representen a la centralidad del país a causa de la radicalización de posiciones, lo cual se atribuye a la división en bloques que a su vez hace el gobierno menos proclive a hacer políticas de Estado.

Tenemos la responsabilidad de respetar las reglas del juego y, en el ámbito español, existen tres de ellas que en mi opinión son clave para gobernar. La primera, el gobierno debe funcionar de acuerdo con el ordenamiento jurídico. La segunda, el presidente debe tener la facultad de nombrar y de cesar al ministro que crea conveniente. Tercera y última, las decisiones deben ser del Consejo de Ministros.

Además, los gobiernos tienen que ser eficientes en su toma de decisiones y actuar de manera transparente, precisamente para combatir la desconfianza producida por la corrupción. La transparencia es necesaria, además de que constituye una asignatura pendiente, pero en el debate político actual solemos confundirla con exhibicionismo. Hay que exigir previsibilidad a los poderes ejecutivos en su proceso de toma de decisiones para generar una normatividad previsible y que tiende a cumplirse para que pueda generar confianza. En el caso de la crisis venezolana, por ejemplo, nos encontramos ante el final del régimen. Sin embargo, no se puede predecir cuándo llegará realmente a su fin. Dentro del proceso del diálogo, lo importante es tener claro los objetivos y su perímetro. Si el diálogo es solo retórico podemos encontrar casos como el de Venezuela donde la apelación del diálogo por el diálogo beneficia a la supervivencia de la tiranía de Maduro, que en un plazo relativamente corto de tiempo y sin guerra de por medio ha convertido a Venezuela en un Estado fallido, donde las instituciones no resultan representativas de la ciudadanía, el aparato productivo ha sido destruido y se ha provocado un éxodo bíblico.

## SUPRANACIONALIDAD Y DESCENTRALIZACION

Como decíamos más arriba, estos impactos externos sobre la gobernanza de la democracia representativa nos llevan a una crisis del Estado-nación como ámbito de realización de la soberanía, de la democracia y, en muchos casos, de la identidad. Nos amenazan nuevos conflictos que **Samuel Huntington** definió como «**choque de civilizaciones**». No hay bipolaridad, pero tampoco un nuevo equilibrio. Como consecuencia, dos tensiones críticas surgen al mismo tiempo y ponen en cuestión el concepto tradicional del Estado-nación. Por un lado, la intranacionalidad representada por la descentralización; y, por el otro lado, la supranacionalidad representada por el regionalismo.

Esta presión interna sobre el Estado se produce a través de la descentralización política. Por ello, parece razonable pensar que los Estados tenderán a ser realmente federales y que la descentralización política es un fenómeno imparable. Por otro lado, la aproximación del poder al ciudadano, del representante al representado, es un signo de nuestro tiempo que hace más complejo el ejercicio del poder. La reclamación identitaria frente a la homogeneidad de la globalización tiende asimismo a generar cambios en la distribución interna del poder. Sin embargo, en España existe una falta de armonización sobre varios asuntos que contribuye a nuestro deterioro institucional. Hay diferencias radicales, por ejemplo, en la fiscalidad de cada comunidad autónoma, normas distintas sobre la formación profesional o sobre el uso del transporte. En cualquier caso, debería existir una armonización que permitiera moverse por todo el territorio y que proporcione oportunidades homogéneas para todos los ciudadanos. Respetar el derecho a la diferencia sin diferencias en derechos, ese es el equilibrio, difícil pero conveniente.

Al mismo tiempo, esta crisis de supranacionalidad ha hecho que dependamos de factores que no están en las urnas, produciendo un rechazo creciente de los ciudadanos precisamente porque no encontramos una solución que pueda satisfacer nuestras necesidades y confrontar nuestros miedos. Por otro lado, las aspiraciones integracionistas reales de América Latina, que nunca se transforman en realidades operativas y que generan frustraciones, están marcando una doble y contradictoria

tendencia. La primera consiste en responder a los desafíos de la globalización desde un espacio mayor que el nacional; la segunda consiste en una falta de comprensión respecto al hecho de que, para realizar espacios supranacionales y enfrentar con más eficiencia esos desafíos, tenemos que aceptar una armonización común y razonable de las reglas de juego de nuestros países.

Actualmente Europa se ve desafiada por la reaparición de nacionalismos excluyentes frente a los valores de la Unión y su incapacidad para enfrentar la economía de la globalización.

**En la Unión Europea, hay que reforzar los elementos comunes en mayor medida que los intergubernamentales.** Tenemos que descargar la unión de estos elementos que se están acumulando con los años, y que hoy probablemente no son necesarios. Parece conveniente pensar en un buen reglamento común en agroalimentación, pero también en funcionarios en Bruselas que tengan la capacidad de implementarlo en los veintisiete países. Este tipo de asuntos, por ejemplo, se podría descentralizar para gobernar mejor nuestra diversidad de competencias y compromisos. Pero solo con estas reformas nos quedaríamos cortos. La Unión Europea creó la economía social de mercado, pero nos encontramos con un vacío absoluto en lo que se refiere a la propuesta de introducción de elementos de cohesión social, y no va a funcionar si no incluimos esta dimensión en su funcionamiento central.

No se puede negar que la Unión Europea ha afrontado mal distintos desafíos, como la crisis del 2008, la crisis migratoria y sus conflictos en el sur del Mediterráneo. Debemos avanzar en las diversas formas de atender a las nuevas realidades y a los nuevos desafíos. Un regionalismo abierto —político, económico y comercial— es lo que más se acerca, en un contexto internacional, a una respuesta adecuada a este desorden que genera el mal llamado «multilateralismo puro».

## REVOLUCIÓN TECNOLÓGICA

La revolución de la comunicación consiste en que por primera vez el ser humano se comunica con el otro sea cual sea la distancia a la que viva ese otro, eliminando dos barreras en una: tiempo y espacio. La revolución de la comunicación entre los seres humanos ha acelerado todos los cambios y ha impactado sobre nuestras vidas en todas sus dimensiones. Por sí misma es, sin embargo, un instrumento neutral, depende de quién y para qué se utilice. **La red puede ser utilizada por un terrorista o un cártel de la droga**, por alguien que quiera llevar a cabo acciones humanitarias o prestar cualquier tipo de servicios con eficacia. La red puede ayudar a tener más información o a intoxicar de basura y mentiras. Como es evidente, esta revolución plantea problemas críticos, difíciles de equilibrar, que se representan en la inmediatez de las redes sociales.

En la actualidad, los máximos responsables políticos comunican sus posiciones por Twitter, muchas veces sin reflexionar antes de publicar lo dicho. Trump es en esto el ejemplo paradigmático. En el otro extremo, nos encontramos a otros pocos políticos que han utilizado esta herramienta de la comunicación de manera comprometida. La excepción es **Obama**, que respondía a todo aquel que se comunicara con él en lo referente a sus propuestas.

### **En una democracia representativa, el legislativo no puede y no debe seguir la inmediatez que imponen las redes sociales en el debate político**

En una democracia representativa, el legislativo no puede y no debe seguir la inmediatez que imponen las redes sociales en el debate político. El control del ejecutivo aún permite seguir el ritmo de lo

---

inmediato, pero en su misión legislativa la representación supone una mediación entre el ciudadano que vota y la ley que hay que aprobar; una mediación que serena el ánimo para no legislar a golpe de emoción o a golpe de coyuntura. Por tanto, para el poder ejecutivo **debemos pedir mejoras en la previsibilidad, en la eficiencia y en la transparencia**; para eso debemos aprovechar todas las posibilidades que nos dan las nuevas tecnologías. Por ello hay que modernizar y actualizar la legislación, pero tiene que ser con esa pauta temporal que permite una reflexión más serena y profunda que el arrebatado de un momento.

Quien no se adapta a los cambios tecnológicos con un proceso permanente de reconversión y de reestructuración queda tarde o temprano fuera del mercado. Y nadie es, en realidad, capaz de cerrar las fronteras en una imperial autarquía, salvo a costa de un retraso histórico todavía mayor y a veces irrecuperable. Por ello, no resulta posible rechazar o negar el cambio tecnológico, sino que hay que prepararse para enfrentar los cambios.

## VALORES Y COHESIÓN SOCIAL

Toda sociedad requiere de algunos valores compartidos para permanecer unida. Aunque nuestra sociedad global incorpora muchas y diversas costumbres, tradiciones y religiones, nos articulamos en torno al concepto de la sociedad abierta, en el que creo y sobre el que debemos seguir trabajando.

Esta idea de sociedad abierta abarca distintos propósitos. En primer lugar, podría servir como un valor compartido por toda la humanidad que funcionase como base conceptual para las instituciones que nuestra sociedad global requiere. Es también un modo de describir y agrupar los aspectos positivos de la democracia, la libertad y la justicia social. Y, además, debe estar caracterizada por **el dominio de la ley, el respeto a las minorías, a las opiniones minoritarias y a la división de poderes**, y por una economía de mercado. Dado que los principios de esta sociedad abierta son ambiguos en sí mismos, es necesario establecerlos por consentimiento común. Sabemos que los reaccionarios se aprovecharán del miedo que surge derivado de los cambios en nuestro entorno. Se cerrarán fronteras, se volverá al proteccionismo y se provocarán guerras comerciales, como así lo demuestran los movimientos de nacionalismo excluyente, como es el caso de Trump en los Estados Unidos y del Brexit en Gran Bretaña, que proponen soluciones que niegan la globalización en lugar de intentar gobernarla.

Para que el sistema de mercado global sobreviva, debe satisfacer las necesidades y aspiraciones de sus participantes. Hoy en día lo hace, pero según pase el tiempo, sus deficiencias podrán hacer sentir su efecto, y su propio auge llegar a convertirse en una quiebra. No obstante, esa quiebra, que siempre está a la vista, podrá sortearse si somos capaces de reconocer los defectos a tiempo. Por ese motivo, y para sobrevivir el sistema capitalista global, necesitamos una sociedad también global que se esmere constantemente en corregir sus deficiencias.

## CONCLUSIÓN

Nosotros, los dirigentes de ese amplio espacio de la socialdemocracia, no hemos identificado las aspiraciones de la sociedad que hemos contribuido sustancialmente a cambiar para mejor. De este modo, nos encontramos con un desfase entre nuestra visión de la sociedad, que ya no es la sociedad que contribuimos a cambiar, y las aspiraciones de la sociedad actual. Y en este desfase, nuestras posiciones se debilitan. **La globalización es un fenómeno que ha venido para quedarse** y, por tanto, el desafío consiste en qué debemos hacer para gobernarla, para que se convierta en un

---

ingrediente de nuestra tarea de gobierno en el contexto de la democracia representativa y, de este modo, conseguir ponerla al servicio de los ciudadanos.

Todos necesitamos reformas para superar la crisis de la gobernanza, tanto en sus factores endógenos como en los factores exógenos que afectan a nuestra realidad y a nuestro proceso de toma de decisiones. Al contrario de lo que sucede en una sociedad de mercado, donde el ser humano es considerado una mercancía más, ese mismo sistema puede verse mejor realizado y favorecer a un mayor número de personas cuando son los propios ciudadanos los responsables de desarrollar su potencial.

También debemos hacer políticas que defiendan iniciativas innovadoras, pero a la vez debemos preservar los derechos fundamentales de nuestras democracias representativas. El sistema global de mercado pone en peligro la capacidad del Estado para mantener la estabilidad económica, asegurar la igualdad de oportunidades y proveer una red de asistencia social.

Por consiguiente, no podemos dar respuestas simples a problemas complejos, debemos comprendernos a nosotros mismos y avanzar con políticas reformistas, a través del diálogo y de la conformación de mayorías sociales. Es nuestra obligación resolver los desafíos en espacios más amplios que vayan más allá del Estado-nación, con **una supranacionalidad inteligente y ordenada con reglas**, sin caer en la tentación cada día más aguda de volver a encerrarnos en nuestras fronteras.

La revolución tecnológica proporciona nuevas herramientas que se deben canalizar en favor de implicar a más ciudadanos y mejorar los planteamientos colectivos, pero nunca para sustituir la toma de decisiones de un gobierno. **Gobernar implica marcar prioridades, tiempos y equilibrios**, a pesar de que estos a veces puedan resultar imperfectos e incluso contradictorios.

Necesitamos establecer valores compartidos, incluso aunque el sistema actual los excluya y olvide la importancia de la cohesión social. Necesitamos una sociedad abierta que se concentre en reformarse constantemente frente a las consecuencias de los cambios vertiginosos que vivimos y que es probable que se aceleren en las próximas décadas.

En definitiva, la política debe volver para rescatar a la democracia de las pulsiones reaccionarias que se extienden actualmente por el mundo.

#### **Fecha de creación**

17/04/2020

#### **Autor**

Felipe González