



Instituciones sociales y políticas contemporáneas

TEMA 1 LA ARENA SOCIOPOLÍTICA

Tema 1

La arena sociopolítica

1. Instituciones, organizaciones y ciudadanos
2. La arena sociopolítica
3. Institucionalización, conductismo y neoconductismo
4. ¿Por qué unos países se enriquecen mientras otros se empobrecen?
5. Estructura frente a agencia: un debate clásico.

1. INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES Y CIUDADANOS

El término **institución** en ciencias sociales suele estar relacionado a otro que también utilizamos habitualmente: organización. Por institución se entiende un conjunto de reglas o rutinas que marcan pautas de comportamiento y que indican a los individuos cómo actuar o interactuar entre ellos. Por tanto, una institución se constituye mediante actividades o estructuras de índole cognitiva, normativa o regulativa. Las instituciones proporcionan una estabilidad y un significado al comportamiento social.

En cambio, por **organización** se entiende un conjunto de individuos que presentan en algún sentido una unidad de acción o decisión. Pese a que en su interior convivan una multiplicidad de intereses no siempre coincidentes y el conflicto entre ellos sea frecuente, la organización actúa ante la sociedad como si tuviera un interés único y propio que la define.

Partidos políticos, sindicatos, grupos de interés, asociaciones de todo tipo, clubes, etc. constituyen ejemplos de organizaciones, de la misma forma que lo son las familias, empresas e incluso, el estado. En cambio, los derechos de propiedad de un sistema económico, el sistema electoral, las leyes de un país, el sistema impositivo, etc. son ejemplos de instituciones.

Podemos distinguir entre las instituciones según las consideremos:

- **Formales:** Son aquellas que van asociadas y están apoyadas por un sistema explícito de sanciones. Por ejemplo, si una persona no tiene en cuenta los derechos de propiedad de otro (roba), existe un aparato legal que lo sancionará.
- **Informales:** Son aquellas que, sin este apoyo para mantenerse vigentes, explican su supervivencia por el hecho de que resultan útiles y que son socialmente aceptables. La gente se comporta teniéndolas en cuenta aunque no figuren por escrito en ninguna parte y no haya ninguna autoridad designada para impedir o sancionar a quien se las salte. Los sociólogos prestan mucha atención a estas instituciones informales, a las que acostumbran a referirse llamándolas normas.

2. LA ARENA SOCIOPOLÍTICA

La arena es un escenario, como un mercado o una plaza mayor, donde se desarrollarán las relaciones y las acciones que conducirán a unas determinadas políticas. En esta arena nos encontramos ciudadanos, organizaciones con unos determinados intereses, que forman redes de relaciones y se interrelacionan siguiendo unas pautas, como unas leyes, unos procedimientos o unos derechos, es decir, en el marco de unas instituciones.

Esto significa que en dos sociedades con unos mismos intereses, es decir, en los que la gente quiere lo mismo individualmente, pero que tienen marcos institucionales distintos, las políticas resultantes probablemente serán diferentes. La importancia de las instituciones es capital.

Se concibe la arena sociopolítica como un espacio en el que se relacionan múltiples actores, todos con poder de negociación, pero que al mismo tiempo presentan grandes diferencias por lo que se refiere a esta capacidad. Esto significa en primer lugar que ningún actor posee el monopolio del poder político (ni en la

administración ni en la sociedad) lo que permite una mayor dinámica en los procesos de decisión y una permeabilidad de éstos a influencias externas. Por otro lado, quiere decir que no todos los actores (grupos de interés, agencias y departamentos estatales) podrán influir de la misma manera en la toma de decisiones, en la elaboración de políticas.

Esta concepción abre la posibilidad de estudiar la arena política como un conjunto de redes con múltiples interrelaciones integradas por actores con intereses en algún punto coincidentes, y entender las políticas públicas como el resultado de los procesos desarrollados en estas redes.

3. INSTITUCIONALIZACIÓN, CONDUCTISMO Y NEOINSTITUCIONALISMO

El estudio de las instituciones es y ha sido uno de los objetivos principales de las ciencias sociales, muy especialmente de la ciencia política. De hecho, los primeros estudios preparados por esta disciplina tenían por objeto casi exclusivo la comparación entre los sistemas constitucionales de diferentes países como medio para conseguir descubrir cuál de ellos era el que proporcionaba unas mayores ventajas, entendiendo generalmente por este último concepto más estabilidad y eficiencia del sistema.

De este modo se inaugura la etapa en el desarrollo de la ciencia política que se acostumbra a llamar **institucionalismo** y que comprende desde estos primeros estudios del siglo XIX hasta mediados del siglo XX. El institucionalismo como corriente de la ciencia política se caracteriza por una vocación claramente juridicoformal que encuentra en los textos legales la principal fuente de análisis.

Dentro de la ciencia política hay que entender por **conductismo** (mediados del siglo XX) aquella escuela de pensamiento que orienta sus investigaciones politológicas inspirándose en las concepciones teóricas de la escuela psicológica homónima, dado que el conductismo se desarrolla en un primer momento en la psicología. La lógica de análisis del conductismo es:

- En primer lugar, la orientación empirista-positivista hace que se descarte el estudio de unas instituciones y de unas normas que no admiten con facilidad el análisis cuantitativo ni la aplicación de mediciones.
- En segundo lugar, el individuo y las organizaciones se convierten en los protagonistas de unos estudios que se fijan, sobre todo, en el comportamiento individual.

Sin embargo, el interés que las ciencias sociales han desarrollado hacia las instituciones, acabará por imponerse de nuevo y de manera generalizada en la década de los 80 con el **neoinstitucionalismo**: atención renovada en las instituciones y cierta oposición teórica básica respecto de los principios que guiaron el antiguo institucionalismo. La primera diferencia radical entre el institucionalismo y el neoinstitucionalismo actual es que este último no tiene en absoluto la vocación legalista que tenía el primero. Además se centra mucho más la atención en los resultados prácticos alcanzados en el marco de un determinado diseño institucional, y hereda en parte el gusto por el empirismo que fundamenta el conductismo.

El neoinstitucionalismo muestra además un gran interés principalmente explicativo, que busca responder interrogantes como por ejemplo, por qué determinados grupos sociales consiguen más influencia política en un país que en otro.

Encontramos distintas variantes de esta corriente:

- **Neoinstitucionalismo económico:** El interés principal se centra en entender cómo se resuelven los problemas de decisión colectiva y determinar cómo utilizan estas reglas los individuos para conseguir sus objetivos.
- **Neoinstitucionalismo sociológico:** Los problemas principales a los que se enfrentan son averiguar cómo se generan las definiciones y las valoraciones que comparten los miembros de una sociedad por un lado, y por otro ver cómo se difunden las reglas constitutivas que comportan estas definiciones.

- **Neoinstitucionalismo politológico:** Se encuentra a medio camino entre los dos anteriores, y lo caracteriza el hecho de considerar que los factores institucionales determinan y principalmente explican los objetivos de los actores políticos y la distribución de poder que se da entre ellos.
- **Neoinstitucionalismo histórico:** El marco de análisis que toma para sus investigaciones es de carácter histórico, por tanto estudia fenómenos que suceden en largos periodos de tiempo que pueden durar incluso siglos. También subrayan las dificultades por el cambio asociadas a la existencia de determinadas instituciones.

4. ¿POR QUÉ UNOS PAÍSES SE ENRIQUECEN MIENTRAS OTROS SE EMPOBRECEN?

Ésta es, sin duda, una pregunta que ha motivado a lo largo del tiempo una gran cantidad de investigaciones intelectuales, lo que parece natural dado su interés. La respuesta de Douglass C. North (premio Nobel de economía 1993) es que la riqueza de los países no depende principalmente de los recursos naturales ni siquiera de las innovaciones técnicas, sino de las instituciones. Hay países en los que éstas favorecen el crecimiento económico, mientras que en otros, quizá con más riquezas naturales o más capital humano, las reglas institucionales detienen este proceso.

Se requieren así instituciones que reduzcan los costes de información, coordinación, ejecución de acuerdos y contratos; la ausencia de éstas y/o la existencia de otras que fomenten el comportamiento oportunista, provoca un freno al desarrollo económico.

North utiliza este utillaje teórico para comparar el desarrollo de la América hispánica y la anglosajona. Desde un principio la América colonizada por los británicos se articuló a partir de instituciones económicas y políticas que evitaron la depredación económica desde el sector público. La iniciativa privada no se vio casi interferida por el aparato burocrático estatal. En la América hispánica sucedió lo contrario: el aparato estatal intentó dirigir todo el desarrollo de la economía, trató de controlar todas las iniciativas y favoreció la sustitución de criterios económicos por criterios políticos en el desarrollo de las nuevas colonias. El distinto entramado institucional explicaría la marcada divergencia en la evolución experimentada por los países americanos con situaciones de partida y estructuras materiales tan parecidas.

No obstante, hay varias dificultades a las que se expone cualquier intento de cambio y que requiere la explicación de algunos términos. El concepto de **dependencia de la senda** hace referencia a los límites existentes en las posibilidades de desarrollo de una sociedad o de un colectivo dependiente del punto de partida histórico. No todo es posible, porque cualquier cambio depende de la situación de la que se parte y de lo que se tiene al alcance para producir el cambio. A este concepto se asocia a menudo el de inercia social.

El concepto de **inercia social** destaca el hecho de que cualquier situación institucional goza de una fuerza conservadora que tiene que ver con las incertidumbres y las dificultades asociadas a cualquier cambio. Una vez las reglas del juego se han fijado, es muy difícil cambiarlas.

Aunque un cierto equilibrio pueda ser poco deseado por los participantes, es muy probable que éste no se altere si los costes, al menos a corto plazo, se juzgan demasiado elevados. A esto hay que añadir que todo cambio va asociado a una incertidumbre sobre cuáles serán los comportamientos más o menos valorados en el futuro y cuál será la posición en que quedará uno mismo después de la alteración de las reglas del juego, dado que en todo cambio siempre hay alguien que sale perdiendo. Por tanto, entre los motivos que dificultan los cambios tenemos:

- Los que son fundamentalmente de carácter cognitivo, como los costes de aprendizaje.
- Los que tienen más que ver con estructuras de poder e intereses ya establecidos.

América hispánica vs. América anglosajona

Otros autores han señalado que las diferencias climáticas y el exterminio de población indígena también han supuesto diferencias en las posibles evoluciones de estos dos subcontinentes.

Por todas estas razones, no es tan fácil como se podría pensar el cambio institucional. Al contrario, es uno de los que se producen con más dificultad y que requiere una inversión más importante de energías sociales.

5. ESTRUCTURA FRENTE A AGENCIA: UN DEBATE CLÁSICO

Cuando hablamos de instituciones y de organizaciones, es fácil reproducir un antiguo debate de las ciencias sociales: el que ha existido desde siempre entre las escuelas científicas que explican los fenómenos sociales a partir de elementos estructurales y las que lo explican a partir de lo que se acostumbra a llamar agencia, es decir, las libres voluntades de los individuos.

Para unos, lo que sucede en la sociedad sólo se puede explicar como resultado de la estructura, es decir, del contexto institucional, que constriñe las acciones de los individuos; para otros, cualquier fenómeno social debe ser considerado como el fruto exclusivo de la interacción de las diferentes voluntades que confluyen en la arena sociopolítica, articuladas, por ejemplo, por medio de organizaciones.

Liberados de dogmatismos, la **multicausalidad** tiene que ser una idea perfectamente asumida por los científicos sociales. Los acontecimientos que queremos explicar son fruto de múltiples influencias entre las que podemos encontrar tanto elementos de la estructura social como de la agencia individual. Fijarse en las organizaciones, en la mayoría de los casos, es tener en cuenta los factores de cambio; por el contrario el estudio de las instituciones nos lleva generalmente a conocer los factores de permanencia de una situación.

Por eso quizás podemos concluir que la oposición entre estructura y agencia que durante tantos años ha dividido a las escuelas científicas de las ciencias sociales, finalmente puede interpretarse como una diferencia en el objeto de interés. A unos científicos sociales les interesa más la estabilidad y, a otros, la transformación social. Sin embargo, sea como sea, de lo que nadie duda es que en la sociedad, el cambio y la estabilidad se entrecruzan, de modo que forman una continuidad indisoluble que sólo los científicos se atreven a separar.

TEMA 2 EL GOBIERNO REPRESENTATIVO**Tema 2**

El gobierno representativo

1. Lógica representativa frente a lógica participativa
2. El triunfo de la lógica representativa
3. Partidos y sindicatos
4. Democracia de audiencias
5. Cultura política y democracia
6. Percepciones sociales de la democracia y de las instituciones políticas
7. Los ciudadanos y la democracia representativa

La lógica participativa

El paradigma de la lógica participativa ha sido la democracia que se dio en Atenas en los siglos V y IV a.C., donde cualquier ciudadano varón mayor de 20 años y que pagase impuestos podía participar en la asamblea donde se tomaban decisiones.

También es cierto que dicha participación podía tener lugar en Atenas donde la población osciló entre 60.000 y 300.000 habitantes pero difícilmente en un país como los actuales, con millones de habitantes.

1. LÓGICA REPRESENTATIVA FRENTE A LÓGICA PARTICIPATIVA

En el diseño institucional de las democracias contemporáneas confluyen dos lógicas que llamaremos representativa y participativa. La **lógica participativa** es aquella que busca la máxima implicación de los ciudadanos en las instituciones y decisiones políticas, dado que concibe la decisión como el fruto directo de la voluntad ciudadana. La **lógica representativa**, en cambio, propone que las decisiones políticas sean tomadas por unos representantes encargados de reunir e interpretar las preferencias y voluntades de los ciudadanos, a las que se da forma definitiva en el gobierno o en la cámara representativa.

La lógica participativa considera al ciudadano como un decisorio político, como alguien que ya tiene una voluntad definida que puede pasar a formar parte directamente del conjunto de preferencias del que tiene que salir una decisión colectiva, una decisión política. La lógica representativa considera al ciudadano como alguien perfectamente apto para elegir y controlar a sus representantes, pero no necesariamente con una voluntad muy definida o correcta sobre los asuntos públicos, pese a que pueda tener una determinada preferencia general.

Como consecuencia de ello, en este caso el origen de la decisión política se localiza en los representantes, no en la ciudadanía, cuyo papel legítimo no consiste en decidir políticamente, sino en elegir a sus representantes: los políticos.

Desde la visión participativa, los políticos son delegados de los ciudadanos que transmiten y agregan sus voluntades; desde la perspectiva representativa, los políticos deben decidir por ellos mismos lo más conveniente para el conjunto de la ciudadanía teniendo presentes sus diferencias.

Hoy entendemos por **democracia** cualquier sistema político en el que los ciudadanos pueden elegir a sus representantes periódica y efectivamente y pueden participar **mínimamente** en la vida pública. Como consecuencia, no identificamos este término exclusivamente con ninguna de las dos lógicas anteriores. En el mundo hay muchos tipos de democracias, y en cada una de ellas la relación entre ambas lógicas es diferente. No hay ningún sistema político puro en el que una de las dos lógicas se dé en exclusiva.

2. EL TRIUNFO DE LA LÓGICA REPRESENTATIVA

La evolución experimentada por las democracias modernas puede dividirse en tres períodos: democracia parlamentaria, de partidos y democracia de audiencias. Las primeras revoluciones liberales (Inglaterra 1688, Francia 1789 y EEUU 1776) marcan el inicio de estas primeras democracias modernas. Entre los pensadores que proponen nuevos diseños institucionales se reproduce continuamente el enfrentamiento entre la lógica participativa y la representativa. Todos ellos conciben la democracia como un sistema en el que los ciudadanos eligen a sus representantes entre unas élites sociales en elecciones periódicas. Las elecciones tienen, además, la función de controlar a estos representantes que conforman el gobierno, dado que pueden servir para no renovarlos en sus cargos; y la de legitimar sus decisiones, dado que los dirigentes disponen del consentimiento indirecto de quienes los han elegido mediante su voto y una regla de decisión mayoritaria.

La principal preocupación de estos innovadores era crear una forma de gobierno en la que, primordialmente, fuese posible un cierto control del poder. Tenían miedo de los gobiernos absolutos y proponían que cualquier gobierno tuviera el visto bueno del pueblo mediante un mecanismo que le permitiese dar su conformidad o consentimiento y que, en consecuencia, también pudiera revocarlo. Hacía falta dar respuesta a dos problemas importantes que planteaba el sistema:

- El problema de la **tiranía de la mayoría**, con el que se alude a la posibilidad de que la opinión particular de una mayoría, sin ninguna referencia hacia el

bien común, puede imponerse y llegar a ser decisión colectiva, sólo por el hecho de que la opción con más votos es la ganadora de las elecciones. La solución a este problema podría conseguirse en parte tratando de garantizar constitucionalmente que ninguna mayoría podía tomar determinadas decisiones en contra de los derechos de una minoría (cualquier ciudadano goza de una esfera de libertad que ningún gobierno puede limitar) por un lado, y por otro mediante el principio de separación de poder se trataba de diseñar un sistema de frenos y equilibrios entre las instituciones del gobierno.

- El problema de la **ignorancia de la mayoría** hace referencia a la posibilidad de que el resultado de las elecciones sea fruto de una voluntad desinformada o ignorante, dado que el derecho de participación es independiente del grado de formación o del interés que tengan los ciudadanos. Para solucionar este problema se abren dos frentes distintos: por un lado se puede intentar mejorar el nivel educativo y participativo del conjunto de la ciudadanía, y por otro la participación de los ciudadanos se tendría que limitar a elegir entre unas élites sociales que estarían en mejores condiciones de decidir sobre los asuntos públicos con criterios informados y buscando el bien común.

La combinación de la prioridad del control del gobierno por encima de la participación en el gobierno por una lado, y la solución elitista a los problemas del método democrático de decisión que acaba imponiéndose por otro, nos explican por qué el modelo de gobierno diseñado encaja mejor con la lógica representativa que con la participativa, pese a ser deudor de unos estallidos históricos (las revoluciones) de lógica participativa.

Inconvenientes del sistema democrático

Aunque se pueda establecer un vínculo legal entre el nivel de formación y el derecho de participación (como existía en algunos estados de EEUU hasta 1965, en el que no podían votar quienes no sabían leer), resulta muy difícil distinguir si un ciudadano está más o menos informado o si está más o menos interesado en la cuestión que se vota.

3. PARTIDOS Y SINDICATOS

Los partidos políticos y los sindicatos constituyen las instituciones sociales más importantes de los sistemas políticos contemporáneos. En los primeros tiempos de los gobiernos democráticos no sólo no había partidos ni sindicatos ni otras organizaciones de intermediación de intereses, sino que la concepción que se tenía de cualquier grupo organizado que quisiera acceder al poder era negativa. Desde el origen de la democracia moderna hay una hostilidad hacia estos grupos, que el lenguaje de la época llamaba **facciones**.

En la época dorada de la democracia parlamentaria, que abarca desde el inicio de la democracia moderna hasta el principio del último tercio del siglo XIX, las únicas organizaciones que se podían encontrar en la política eran las formadas por los parlamentarios. Paralelamente empiezan a surgir los llamados comités electorales, unas organizaciones que sirven en cada distrito electoral para dar apoyo a un candidato concreto durante las elecciones. De estos comités saldrán posteriormente los llamados partidos de cuadros o de notables que se inscriben perfectamente dentro de la lógica representativa.

Ahora bien, la aparición de movimientos obreros que crecen a lo largo del siglo XIX (en consonancia con el aumento de la importancia en el proceso productivo) y la ampliación progresiva del sufragio universal masculino (desde los ciudadanos con altos ingresos y que pagasen impuestos se extiende a todos los hombres mayores de edad) introduce de nuevo la lógica participativa en el sistema.

Estos dos fenómenos conllevan el desarrollo de nuevas organizaciones secundarias o de intermediación de intereses con funciones muy importantes para el sistema político. Se trata de los sindicatos y, como derivación del movimiento obrero, de los partidos de masas. Éstos, originariamente de ideología socialista, se caracterizan por:

- Buscar la mayor cantidad posible de afiliados, ya que el partido se mantiene con sus cotizaciones.
- Establecer un programa definido, con una ideología marcada y esforzarse en educar y movilizar a sus miembros.
- Implican una organización bastante rígida y sus políticos se encuentran bajo la disciplina del partido.

- Buscan influir en la sociedad con todo tipo de actividades y servicios que sobrepasan lo político como mutuas de seguros o guarderías.

De los antiguos comités electorales surgen los partidos de notables o cuadros. Incitados por la ampliación del sufragio, a la vez que la competencia por el poder se hacía más dura con la novedad que representaban los partidos de masas, los primitivos comités electorales se ven en la necesidad de organizarse mejor. Se caracterizan estos partidos de notables casi por lo opuesto a los partidos de masas:

- Se interesan más por la calidad de sus miembros que por la cantidad. Buscan el prestigio social y el dinero de los miembros dado que su financiación no se basa en la cuota de sus militantes, sino en donativos.
- Los políticos no están obligados por la disciplina del partido.
- Su actividad se centra en el parlamento y en las elecciones.

La creación de partidos significa la introducción de la lógica participativa que había quedado fuera en la primera definición de las democracias modernas. Ahora bien, se puede seguir considerando esta forma de democracia como un gobierno también representativo. El control de los gobernantes mediante unas elecciones periódicas y la independencia legal de los representantes, a los que no ata ningún mandato imperativo, continúan siendo los rasgos definitorios del sistema que, más allá de los partidos, dispone de muy pocos medios para la participación y la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas.

Sin embargo, ahora empieza a darse una mezcla de elementos representativos y participativos que se consolidará con el tiempo y que hace que el sistema pierda su coherencia representativa monolítica de la época del parlamentarismo.

Las organizaciones sindicales y de intermediación de intereses son una manifestación de los derechos liberales de asociación y de expresión. Todos los ciudadanos tienen el derecho a asociarse para defender los intereses propios. Al lado de estos derechos, por lo tanto, se articula la penetración de la lógica participativa en los gobiernos representativos que, como veremos, continúa ampliando su presencia en las democracias actuales.

4. DEMOCRACIA DE AUDIENCIAS

En este momento, el entramado con que nos encontramos ya no es el mismo que describíamos al hablar de democracias de partidos. Hoy, los **lobbies** o grupos de presión de todo tipo, como las asociaciones de usuarios y consumidores y las de productores, parecen cada día más presentes en la política. Además, desde hace unos años se va consolidando una serie de organizaciones con una clara vocación política, pero que buscan mantenerse al margen de los partidos políticos. Es el caso, por ejemplo de las ONG, que vienen a añadirse al entramado institucional de las democracias, enriqueciéndolo y reconfigurándolo.

Una de las principales diferencias la constituye, sin duda, el gran cambio que han experimentado los partidos políticos. Hoy difícilmente se puede defender que introducen la lógica participativa en los sistemas democráticos. El vínculo que se establece entre algunos partidos y la sociedad se ha ido disolviendo a medida que los partidos se integraban en el sistema y se redefinía su papel dentro de una lógica representativa. En la actualidad las funciones que cumplen los partidos políticos son dos y ambas son claramente representativas:

- Formar y proporcionar élites políticas para luchar por el poder.
- Ocupar el gobierno en caso de ganar y pasar a controlarlo mediante la oposición en caso de perder.

Hay varias causas concomitantes que pueden explicar esta transformación de los partidos:

- Los partidos ya no disponen de una militancia activa ni de una base electoral definida, dado que cada vez dependen menos de sus bases para sobrevivir económicamente pues desde que los partidos políticos pasan a constituir una pieza de los sistemas democráticos reconocida constitucionalmente, se les garantiza legalmente una financiación a cargo de los presupuestos públicos.
- El contacto entre electores y político se hace en gran parte por los medios de comunicación.
- Las divisiones sociales que se reflejan en el sistema de partidos se han modificado y, a la vez, se han hecho más complejas. Ya han pasado los tiempos en que cada clase social se identificaba con un partido político concreto.

Los partidos políticos se adaptan progresivamente a estas nuevas exigencias, derivando hacia **partidos de electores** que presentan las siguientes características:

- No se dirigen ya a un electorado concreto.
- Sus programas políticos, por tanto, no están muy definidos, no son concretos.
- No disponen de estructuras organizativas orientadas hacia la afiliación.
- Acostumbran a tener al frente a un líder que los identifica con claridad ante la sociedad y que monopoliza su imagen pública.

Estos partidos con un nuevo diseño estructural y funcional son una de las piezas más definitorias de una nueva forma de democracia, la llamada **democracia de audiencias**, que es aquella que se corresponde con la de los tiempos actuales. Los **sindicatos** actuales tampoco son iguales que los que encontrábamos en las democracias de partidos: ya no disponen de las amplias bases sociales del período de posguerra. Este hecho y la financiación pública que han conseguido han ido aumentando su independencia del estado y su alejamiento de las bases que les daban apoyo.

En general en la arena política se ha perdido la receptividad, dado que los partidos ya no se concentran en articular y llevar hasta el parlamento unas peticiones concretas, sino que, más bien, lo que hacen habitualmente es dedicarse a proponer unos programas amplios que los partidos difunden con la ayuda de los medios de comunicación entre los que el elector tiene que elegir. También hay que señalar a su favor, una mayor atención de los partidos por las encuestas de opinión, lo que podría hacer aumentar, por otra vía, su receptividad a las peticiones, ya no de su militancia, sino del conjunto del electorado.

Tampoco se ha ganado en control del sistema, dados los casos de corrupción política o la poca transparencia de los partidos se han reconfigurado en papel de dos actores importantes en la arena sociopolítica: los partidos de oposición y los medios de comunicación, que han pasado a protagonizar la función de control del sistema, una atribución que las nuevas condiciones del entorno (de las que en parte son causantes) han hecho perder a los afiliados y que les corresponde asumir a ellos.

Utilizando la metáfora del mercado, podrían entenderse los partidos políticos como los ofertantes de paquetes ideológicos generales y de élites políticas. Los electores/consumidores eligen entre estos paquetes. Dos problemas surgen de esta perspectiva:

- El hecho de escoger entre paquetes programáticos completos y no por temas específicos, puede llevar a que los electores acaben eligiendo un paquete que globalmente les satisfaga (más que otros paquetes) pero que incluya alguna propuesta con la que pueden estar profundamente en desacuerdo.
- No todo se puede prever en una sociedad cambiante como la actual.

Ya hemos comentado también la tremenda importancia de las nuevas organizaciones que hoy vuelven a incorporar la lógica participativa en el sistema político, tomando el relevo a los partidos en este trabajo. Se trata de las ONG y de los nuevos movimientos sociales. Son organizaciones claramente inmersas en la

lógica participativa, que llevan las preferencias de grupos de ciudadanos directamente a los centros de decisión y que pretenden participar así del proceso decisional. A pesar de todo, los grupos de interés han tenido dos críticas importantes: Satisfacen sus propios intereses y no el bien común, y ello puede impedir el crecimiento económico, porque sus objetivos generales hacen más referencia a la redistribución de rentas que al crecimiento económico.

Ante la nueva situación, las instituciones políticas han tomado un par de medidas significativas con la intención de no perder legitimidad:

- La **descentralización** administrativa que se produce en las últimas décadas en la mayoría de las democracias y que persigue acercar las decisiones de la administración pública a los ciudadanos.
- Nuevas **vías de participación** en los partidos políticos como es el caso de incluir elecciones primarias para aumentar la participación del electorado, tanto de afiliados como simpatizantes del partido.

5. CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRACIA

Las democracias son algo más que un conjunto de instituciones y están integradas por ciudadanos que tienen unos valores, unas creencias, unas ideas y unas percepciones determinadas por lo que se refiera a la política. La democracia está constituida por unos elementos determinados (reglas e instituciones) y otros subjetivos (creencias, actitudes...) que la diferencian de otros tipos de sistemas políticos.

Podemos definir la **cultura política** como el conjunto de creencias, actitudes, valores, ideales, sentimientos y evaluaciones que predominan entre los ciudadanos por lo que se refiere al sistema político de su país y al papel que éstos tienen dentro de este sistema.

Normalmente dentro de una sociedad, ciertos colectivos de individuos, como un grupo étnico, religioso o ideológico, presentan unas pautas culturales propias, que varían respecto de las predominantes en el conjunto de esta sociedad. En estos casos se habla de **subculturas políticas**, término con el que designamos las distintas variantes internas de una cultura política determinada.

La cultura política de un país contribuye decisivamente a la estabilidad de un sistema político, siempre que haya una congruencia o una concordancia entre las características de la cultura política de este país y sus instituciones políticas. Éstas últimas constituyen la estructura política, y al revés, una falta de congruencia entre la cultura y la estructura políticas comporta un importante factor de inestabilidad.

6. PERCEPCIONES SOCIALES DE LA DEMOCRACIA Y DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS

Entendemos por **legitimidad** la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas que hay son las más convenientes o las más apropiadas para la sociedad. En otras palabras, un sistema político tiene legitimidad si dispone de la aceptación y del apoyo de sus ciudadanos. Todos los países se ven inmersos, en un momento dado, en crisis profundas, ya sean políticas, económicas, militares... Si los sistemas políticos disponen de un nivel elevado de legitimidad, entonces tienen grandes posibilidades de plantar cara a una crisis y de superarla sin muchas dificultades.

La noción de legitimidad anterior es de carácter sociológico; en cambio, en el ámbito de la teoría política, la legitimidad presenta un sentido filosófico, dado que hace referencia a principios normativos como la libertad, igualdad, bien común. El respeto de estos principios es lo que permite decir que un sistema tiene legitimidad, es este sentido es una cuestión de índole moral. Evidentemente, el hecho de que un sistema político sea legítimo desde un punto de vista sociológico no significa que no lo sea también necesariamente desde un punto de vista moral,

y viceversa. De ahora en adelante, al hablar de legitimidad, nos referiremos al sentido sociológico del término.

Para medir este nivel de legitimidad política se recurre a dos tipos de indicadores empíricos:

- Los indicadores que se refieren al comportamiento político de los ciudadanos, como el nivel de participación o de abstención electoral.
- Los indicadores actitudinales, que proceden de encuestas de opinión hechas a los ciudadanos.

Mientras que la legitimidad política constituye una actitud de carácter afectivo referida normalmente al sistema político en general, la **confianza política** es un tipo de actitud que se refiere al funcionamiento y al rendimiento de cada una de las instituciones políticas, como el gobierno, el parlamento o los partidos.

7. LOS CIUDADANOS Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

En los medios de comunicación se hace referencia a menudo a una crisis general que afecta a las relaciones entre los ciudadanos y las instituciones políticas de las democracias occidentales. Estas referencias a una crisis tienen origen en síntomas muy variados, como la pérdida de confianza ciudadana en la democracia y en sus instituciones, la apatía y el desinterés por la política, la crítica generalizada a los partidos y a la clase política, etc.

Numerosos estudios internacionales han tratado de cuestionar empíricamente la legitimidad de la democracia y la confianza en las instituciones políticas. La información aportada por los distintos estudios no evidencia en ningún momento una crisis de legitimidad de la democracia en las sociedades occidentales. Una prueba de esto es la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de los sistemas democráticos. En cuanto a la confianza en las instituciones políticas se constata en un reciente estudio en EEUU un declive progresivo con un momento de ruptura alrededor de 1950. Esta erosión de la confianza también se ha detectado años más tarde en países como Alemania, Francia o Gran Bretaña.

Algunos analistas políticos han interpretado la ruptura de confianza como un cuestionamiento por parte de la población de la legitimidad del sistema político. Sin embargo, varios estudios empíricos han demostrado que la existencia de unos niveles de confianza bajos en las instituciones políticas, no comportan necesariamente un debilitamiento de la legitimidad política.

En definitiva, la evidencia empírica indica que la crisis de la democracia se ha manifestado sólo en un descenso de la confianza en las instituciones políticas, pero eso no ha comportado una erosión de la legitimidad del sistema democrático.

TEMA 3 NUEVAS TENDENCIAS PARTICIPATIVAS EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

Tema 3

Nuevas tendencias participativas en las democracias contemporáneas

1. Nuevos actores en la arena sociopolítica.
2. La evolución de la nueva ola participativa
3. Características de los nuevos movimientos sociales
4. Nuevos instrumentos de participación política
5. El capital social

1. NUEVOS ACTORES EN LA ARENA SOCIOPOLÍTICA

Los **nuevos movimientos sociales** son los principales protagonistas de la nueva ola participativa que experimentan las democracias actuales, dadas sus características originales y la contraposición frontal que suponen con el tipo de política establecida. También ocupan un lugar importante otros ejemplos de acción colectiva, como los grupos por temas, las ONG y las redes ciudadanas más variopintas.

Ahora bien, junto con estos nuevos modelos de acción colectiva, en el mundo contemporáneo conviven organizaciones y grupos de carácter más clásicos, como los grupos de presión o lobbies, los sindicatos y los partidos. Además, los viejos movimientos sociales no han desaparecido y en algunos países sobreviven con gran fuerza, como es el movimiento nacionalista en Cataluña y País Vasco.

Un movimiento social es una red interactiva de individuos, grupos y organizaciones unidos por unas creencias y unos valores comunes que interviene con una cierta continuidad en el proceso de cambio social y político y dirige sus demandas a la sociedad civil y a las autoridades mediante el uso prevaleciente de acciones de protesta.

Encontramos un catálogo (difícil de clasificar) de distintos movimientos sociales:

- **Movimientos identitarios:** Conceden una importancia primordial al mantenimiento y al desarrollo de una identidad colectiva alternativa y diferente de aquellas dominantes en la sociedad. Ejemplos de ello son el movimiento pacifista, el ecologista, el antinuclear...
- **Movimientos de solidaridad:** Abrazan distintos movimientos de promoción, defensa y ayuda a terceros, tanto si se trata de países como de determinados sectores sociales. Tanto los movimientos identitarios como los solidarios buscan favorecer el cambio social, y los objetivos que pretenden son bienes colectivos, es decir, bienes de los que, una vez alcanzados, no sólo disfrutaran los miembros del movimiento social, sino toda la sociedad o, como mínimo, todo el colectivo de referencia.
- **Movimientos antiglobalización:** Hacen su aparición a mediados de los años 90 en forma de acción colectiva centradas en las críticas a la globalización. Son un conjunto muy heterogéneo de grupos temáticos y organizaciones en contra de la globalización económica que se coordinan con otros movimientos sociales y ONG, principalmente en el ámbito internacional para luchar contra las consecuencias económicas, sociales, laborales, culturales, ecológicas y políticas negativas de este proceso globalizado de signo neoliberal. La denominación antiglobalización no es correcta desde el punto de vista de las reivindicaciones y discurso del propio movimiento. No son grupos que están en contra de la globalización, sino que rechazan el tipo de globalización que se está imponiendo: la globalización económica y cultural de signo neoliberal. De hecho defienden la globalización de los derechos humanos y la justicia, la circulación libre de las personas, la lucha global contra el cambio climático y el deterioro del medio ambiente, la globalización de los derechos sociales, de la educación, la salud, el desarrollo y la participación. Es por tanto, un reciente movimiento que está en fase de consolidación y que se diferencia de los otros por su organización, mucho más laxa y su composición multitemática y plural.

Los movimientos antiglobalización pueden ser un buen ejemplo de capacidades de coordinación y reclamo hacia otros movimientos, así como de capacidad de influencia en el debate público recogido por los medios de comunicación y los propios políticos y responsables económicos. No obstante, no cuenta con una militancia numerosa en su núcleo duro y algunos analistas opinan

que será muy difícil su consolidación precisamente por su heterogeneidad, estructura laxa y descentralizada, falta de agenda común, y activismo abocado excesivamente hacia temas internacionales

2. LA EVOLUCIÓN DE LA NUEVA OLA PARTICIPATIVA

Tras la Segunda Guerra Mundial, que sirvió para poner fin a los regímenes fascistas, las democracias occidentales entraron en un periodo de estabilidad y consenso que se alargó durante dos décadas aproximadamente.

A finales de los años 50 y principios de los 60, muchos analistas empezaron a percibir la apatía y la escasa participación política de los ciudadanos, aunque no se miraba negativamente, sino que consideraba que estas características contribuían a la estabilidad del sistema democrático.

El final de los años 60 fue un tiempo de protesta, de crítica radical contra el sistema vigente y del despertar participativo. El movimiento estudiantil y la contracultura hippie empezaron a decaer durante los años 70. Pero a todo, la lógica participativa continúa presente en la democracia mediante los nuevos movimientos sociales (ecologismo, feminismo, pacifismo) que se crean durante los años 70.

A lo largo de los años 70 se produce otro acontecimiento participativo que hay que destacar y que se caracteriza por las demandas de democracia y de participación política, que se extiende por los países del sur de Europa, como Grecia, España y Portugal, que sufrían regímenes autoritarios.

En la década de los 80 y principio del 90 tiene un carácter menos contestatario y crítico que en épocas anteriores; finalmente asistimos a la última ola democrática en Europa con la caída del muro de Berlín, en 1989 y el inicio de los procesos de transición democrática en los países del Este de la antigua Unión Soviética.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que el contexto económico, político y social de la década de los 80 influyó negativamente en el desarrollo de la lógica participativa. En este contexto de inseguridad económica, los nuevos movimientos sociales y sus temas pierden importancia para los ciudadanos, pero también para los gobiernos y los partidos, mientras que las preocupaciones materialistas vuelven a adquirir protagonismo.

Los nuevos movimientos sociales recuperan presencia pública en los años 90 y, en algunos casos como el ecologista, forman partidos para obtener más influencia política. La mayoría de los movimientos han conseguido crear redes, coordinarse y extenderse en el ámbito local, nacional e internacional, para acumular fuerzas y alcanzar sus cotas globales. El movimiento ecologista en el que ha recogido los éxitos más importantes por lo que se refiere a la aprobación de leyes.

En las postrimerías de los 90 y hasta ahora, se ha desatado un nuevo fenómeno participativo con gran eco en los medios de comunicación y que ha provocado un cierto desconcierto en los representantes políticos y los poderes económicos mundiales: el movimiento **redes antiglobalización**. La chispa que marcó el inicio del interés de los medios y de la opinión pública mundial por este movimiento se desencadenó en Seattle en noviembre de 1999 durante la cumbre de la Organización Mundial del Comercio, en la que 50.000 manifestantes, muchos de ellos disfrazados y utilizando métodos de acción directa (bloqueo de carreteras y de entradas a edificios, encadenamientos, resistencia pasiva contra la policía...), consiguieron paralizar las negociaciones de la cumbre. La denominada batalla de Seattle fue la primera victoria de resonancia mundial del movimiento antiglobalización, el cual ya se venía forjando desde principios de los 90.

De Seattle hasta ahora, los grupos del movimiento decidieron manifestarse, organizar encuentros alternativos y boicotear las cumbres y foros de los poderes políticos y económicos mundiales allí donde se celebrasen con el objetivo de denunciar las políticas neoliberales y crear un espacio y un discurso alternativos de soluciones a los problemas mundiales.

Batalla de Seattle,
Noviembre de 1999



3. CARACTERÍSTICAS DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS SOCIALES



En la segunda mitad del siglo XX asistimos a una nueva marea participativa, de la misma forma que las revoluciones liberales del siglo XVIII y el movimiento obrero, los sindicatos y los partidos de masas en el siglo XIX y principios del XX provocaron la irrupción de la lógica participativa en los sistemas políticos de la época.

Ahora bien, hay una serie de elementos ideológicos, de comportamiento, de tipo organizativo y social que diferencian este embate participativo de los que habían ocurrido en el pasado. La nueva ola participativa y sus máximos exponentes, los nuevos movimientos sociales, irrumpen como una crítica y como un intento de superación de los defectos y las inercias organizativas de la vieja política, y pretenden ampliar las bases sociales, y la agenda política de las democracias representativas.

Las diferencias entre los nuevos movimientos sociales y los institucionalizados son numerosas, pero no obstante destacan algunas similitudes, porque ambos se originan en oleadas de lógica participativa:

- Coincidencias ideológicas con la tradición socialista, como la desconfianza ante el mercado y la ética del éxito, la defensa de la igualdad de derechos y oportunidades, y la lucha por la justicia social.
- Recuperación de antiguas formas participativas y mecanismos de democracia directa, como asambleas, revocación de cargos, mandado imperativo, delegación pero no representación, referenda.
- Coincidencia con el antiguo movimiento obrero, el movimiento estudiantil de finales de los años 60 y la tradición anarquista en la predilección por el estilo participativo no convencional, la acción directa y la desobediencia civil.

A pesar de estas coincidencias, la ideología, los valores y los temas defendidos por los nuevos movimientos son un aspecto fundamental que los distingue de las organizaciones establecidas y de movimientos clásicos como el obrero. A nivel organizativo destacan por adoptar una nueva morfología laxa y compleja, que consiste en redes de organizaciones que según los temas o los acontecimientos se movilizan de forma unitaria en plataformas y coordinadoras, tanto a nivel estatal como internacional. Estas estructuras organizativas son de cariz horizontal y tienen en común la proximidad de temas e ideologías. Pero su rápida articulación se debe a las posibilidades de conexión e información que ofrece Internet.

Son movimientos alternativos por lo que se refiere a sus creencias y a sus estilos de vida, muy radicales en su crítica al sistema económico y político y que propugnan el cambio social y cultural. Sin embargo, no se consideran revolucionarios porque no pretenden un cambio de régimen político, sino que aceptan las principales reglas del juego democrático y del sistema económico. Además, rechazan la violencia para conseguir sus hitos. Su esperanza es que los cambios se produzcan como fruto de su presión pacífica, su impacto sobre la opinión pública y la misma puesta en práctica de nuevos estilos políticos, organizativos y vitales.

Dado que no disponen de una base social sólida y bien delimitada, y en muchos casos no existe una militancia formal, las tareas de movilización, financiación y organización se hacen muy difíciles. Por eso, en los nuevos movimientos sociales como el ecologista o el de solidaridad internacional, se tiende cada vez más a la formalización de las tareas dentro de la organización, a la división del trabajo, a la pertenencia o apoyo formal mediante un pago de cuotas y a un liderazgo. De esta forma, la estructura organizativa empieza a no ser tan participativa ni tan abierta, y se corre el riesgo de reproducir los problemas de lo que se llama la ley de hierro de la oligarquía, como les ha pasado a otras organizaciones.

La experiencia de los movimientos sociales más clásicos, como los obreros, los nacionalistas, los cristianos y los agricultores, muestra que después de las fases de génesis y formación se tiende a la consolidación mediante la creación de una

organización más formal para poder influir más efectivamente en el poder político. Es decir, que al final se acaba entrando en la lógica representativa. Ahora bien, algunas ONG, algunos movimientos clásicos como el anarquismo, muchos nuevos movimientos sociales y, sobre todo, el movimiento antiglobalización se resisten a la institucionalización, porque precisamente su origen radica en la crítica a las tendencias oligárquicas, elitistas y burocráticas de los partidos, de los sindicatos y de otros grupos integrados en el sistema.

4. NUEVOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Es en el **ámbito local** donde los ciudadanos tienen más interés en tener un papel más activo en el proceso de tomar las decisiones públicas, ya que éstas afectan considerablemente a sus vidas cotidianas, y disponen de más información, por lo que tienen más capacidad para tomar buenas decisiones, al mismo tiempo que la integración institucional de esta participación se hace más fácil. El número reducido de individuos facilita el desarrollo del debate y la deliberación sobre las cuestiones. Y además, estas actividades resultan especialmente importantes en el nivel local, que es el ámbito primordial donde se establece la convivencia entre los ciudadanos, para que reafirmen la conciencia de comunidad y originen un aumento de confianza y generen actitudes cooperativas.

Los **presupuestos participativos** es una de las experiencias participativas más destacadas en una gran ciudad, y destaca especialmente en la ciudad de Porto Alegre en Brasil. Se puso en marcha en el año 1989 y es un proceso que dura casi todo el año. En las asambleas que comienzan en Marzo se discuten y se votan las prioridades presupuestarias y se eligen unos delegados anuales que elaboran la propuesta presupuestaria que emana de las asambleas. La difusión de esta experiencia ha sido tan importante que actualmente más del 10% de la población latinoamericana vive en ciudades con presupuestos participativos.

Los **jurados o consejos ciudadanos** son el sistema que ha gozado de más desarrollo los últimos años. En este mecanismo, un grupo de ciudadanos elegidos al azar, recibe información exhaustiva sobre un tema concreto, escucha las diferentes visiones de la decisión que hay que tomar y hace una propuesta de política a la institución que la ha impulsado.

Los consejos ciudadanos son una forma de participación deliberativa de los ciudadanos en la toma de decisiones que presenta varias ventajas con respecto a los métodos tradicionales:

- Respecto a los referendos y encuestas: las opiniones de los jurados populares se expresan sobre la base de un mejor conocimiento del tema sometido a referéndum o a una encuesta de opinión. Por otro lado, es relativamente reducido, ya que se ciñe a una pequeña muestra de la población-
- Respecto de los tradicionales consejos consultivos municipales: presentan la ventaja de que reúnen a personas no organizadas y, por tanto, éstas reciben menos presiones grupales; de tal modo que los intereses que defienden son más representativos para el conjunto de la sociedad.

Además los consejos ciudadanos o jurados ciudadanos son mecanismos puntuales de participación y dirigidos a temas específicos, aunque si se utilizan a menudo pueden vehicular la participación de una manera continuada.

La **agenda 21** es un programa aprobado por la mayoría de los países del mundo que asistieron a la cumbre de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y desarrollo en el año 1992, y tiene por objeto posibilitar un desarrollo sostenible en un marco participativo. Así, la agenda 21 encarga a las administraciones locales la elaboración de sus propias agendas 21 locales (A21L), con la finalidad de que diseñen estrategias y planes de acción para garantizar la sostenibilidad en los municipios.

Los **planes comunitarios** son procesos participativos nuevos que empiezan a surgir a finales de los 90. Una de las diferencias entre los mecanismos y procesos antes mencionados y los planes comunitarios está en que la iniciativa de poner en marcha el proceso reside a menudo en los propios vecinos y sus asociaciones y no sólo procede de las autoridades locales. Acostumbran a ser planes de barrio con la finalidad de renovar y desarrollar integralmente un barrio, no sólo en su aspecto urbanístico, medioambiental y económico, sino también en su dimensión social, cultural y educativa.

En la **democracia electrónica**, las tecnologías existentes permiten a los ciudadanos decidir sobre cuestiones que actualmente están íntegramente en manos de nuestros representantes políticos y de este modo no serían necesarios los representantes o mediadores políticos, o incluso los propios partidos. Además la gran ventaja de las telecomunicaciones para la participación directa es que ésta resultaría mucho menos costosa, ya que evitaría la necesidad del desplazamiento al lugar de la votación. Pero eso sí, hay dos problemas principales que se ciernen sobre la democracia electrónica:

- Problemas de representatividad democrática: la insuficiente difusión de internet, y que la población conectada presenta además un fuerte sesgo con respecto a la población general. Los internautas son más jóvenes y tienen un nivel de formación superior al del conjunto de la población. Además de los sesgos sociodemográficos, la participación en proyectos de voto por internet representan otro sesgo muy fuerte hacia las personas con un mayor interés en política. Esto se debe al hecho de que la selección de los participantes se produce por autoselección de los mismos internautas.
- Problemas de tipo técnico y de control: la fiabilidad de la red y de los programas informáticos necesarias, además de la correcta identificación del usuario/votante son aspectos que tratar para asegurarse que nadie ejerza el voto en lugar de otro.

El voto electrónico se desarrolla de forma muy similar al voto que denominamos tradicional, pero los ciudadanos en lugar de usar una papeleta tradicional usan una tarjeta magnética en la que han registrado previamente el sentido de su voto (en Bélgica y en EEUU) o emiten su voto usando un teclado numérico con una pantalla donde sale la foto del candidato (Brasil).

5. EL CAPITAL SOCIAL

El capital social se refiere a un tipo particular de relaciones sociales basadas en la horizontalidad, la cooperación y la confianza interpersonal. En un sentido reducido, el capital social se refiere a la confianza en los demás. La confianza es un elemento clave para explicar la participación política. Ésta implica casi siempre la cooperación entre varias personas y para que éstas cooperen, es necesario que cada una deposite un cierto grado de confianza en los actos de los demás.

En un sentido más amplio, el capital social se refiere no sólo a la confianza interpersonal y la actitud cooperativa, sino también a la cantidad de vínculos sociales, asociaciones y actividades que promueven la interacción social horizontal.

El capital social puede influir mediante varias formas en la mejora del funcionamiento de la democracia actual:

- La participación en asociaciones cívicas y la interacción social permiten a los ciudadanos debatir e informarse sobre los asuntos políticos y ayudan a articular las peticiones de los ciudadanos ya emprender la participación política.
- Más confianza en los demás en las instituciones reduce los costes de implementar políticas, así como los recelos de los ciudadanos, que confiarán más en el hecho de que los demás ciudadanos y los propios gobernantes también las sigan.

- La interacción social horizontal facilita a los ciudadanos el hecho de ponerse en la posición de los demás, de modo que, por tanto, se preocupen más por la comunidad y por los beneficios a largo plazo.
 - La tendencia a cooperar mejora el funcionamiento de las burocracias reduciendo los costes de control de las tareas de sus miembros y aumentando la capacidad de coordinación entre ellos.
 - El capital social puede reducir el antagonismo entre comunidades enfrentadas, por ejemplo por divisiones étnicas o religiosas.
-

TEMA 4 DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO**Tema 4**

Descentralización del estado

1. Descentralización y cambio institucional
2. Políticas de descentralización del sector público
3. Consecuencias de la descentralización del sector público
4. Descentralización e innovación en la gestión pública

1. DESCENTRALIZACIÓN Y CAMBIO INSTITUCIONAL

Las instituciones constituyen contextos reglados en cuyo seno se desarrollan las acciones de los individuos y las organizaciones políticas y sociales. Concretamente, regulan la conducta de estos actores, su poder relativo y sus relaciones mutuas. En parte, dichas instituciones son el resultado de la acción humana internacional: los actores políticos y sociales crean las reglas institucionales del juego y las modifican para adaptarlas a las necesidades y a las creencias del momento. Ahora bien, en cierta medida también son el producto no intencional de la historia y de la cultura de un país. Esto comporta ciertas dificultades para la descentralización y el cambio institucional:

- Las reglas formales del juego (como las leyes o los derechos de propiedad) que sobreviven en la historia a menudo benefician a los grupos sociales y políticos más poderosos, que ejercen una fuerte resistencia a los intentos de cambio y a menudo consiguen bloquearlos.
- La transformación de las instituciones constituye un ejercicio terriblemente costoso, tanto en términos individuales como colectivos.
- Una causa frecuente del fracaso en los procesos de cambio de las instituciones formales es la fuerte resistencia al cambio de los hábitos y de las costumbres cotidianas. En el ámbito colectivo, los cambios de las instituciones formales a menudo requieren modificaciones profundas en las reglas informales del juego para poder tener éxito.

El término **descentralización** se utiliza para designar distintos tipos de cambios institucionales que comparten el rasgo común de transferir poder de los escalones superiores de una estructura organizativa jerárquica (por ejemplo una empresa o un estado) a unidades menores que pueden estar dentro de esta estructura o fuera de la misma.

Nos centraremos en los procesos de descentralización del poder que han tenido lugar en el estado español desde la instauración del régimen democrático. En concreto, el tema al que daremos mayor importancia es el de las consecuencias de la transferencia de las competencias a las comunidades autónomas sobre la formulación de políticas sociales y la gestión pública.

2. POLÍTICAS DE DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Las políticas de descentralización y centralización del sector público existen al menos desde que existe el estado. Las dos comparten el objetivo de redistribuir hacia abajo o hacia arriba el poder político estatal. Estas transformaciones de poder se denominan descentralización cuando es la cúpula de una organización (el centro en este caso del estado central) la que decide transferir algunas de sus competencias y funciones a otros actores intraorganizativos o extraorganizativos.

De hecho, los tipos principales de descentralización existentes se clasifican sobre todo en función de dos dimensiones:

- La posición, interna o externa al estado, de los receptores de este poder. De hecho, en la literatura sobre la descentralización, por externa se entiende simplemente la transferencia de poderes a organizaciones que se rigen por el derecho privado, y no por el derecho constitucional y administrativo propio del sector público.
- La cantidad y naturaleza del poder que se transfiere. Por un lado se pueden transferir sólo competencias administrativas y de gestión, lo que hace que las tareas encomendadas a las unidades descentralizadoras se reduzcan a la aplicación de las decisiones tomadas en los centros directivos que ocupan un lugar superior en la jerarquía organizativa. Por otro lado, también se puede

Modalidades de descentralización del sector público

	Administrativa	Política
Interna	Desconcentración	Devolución
	Delegación	Autogestión
Externa	Contratación externa	Privatización

transferir una parte más o menos sustantiva de poder de decisión y planificación sobre los objetivos de los servicios públicos descentralizados con los recursos necesarios para su adecuado ejercicio. La transferencia de este poder otorga un carácter político a este segundo tipo de descentralización, ya que comporta la delegación paralela de un grado considerable, aunque variable, de responsabilidad política y financiera sobre los resultados de la gestión llevada a cabo por las unidades autónomas.

Por lo que se refiere a la descentralización interna existen distintas opciones posibles. La primera es la simple **desconcentración administrativa** a unidades jerárquicas inferiores, donde normalmente los destinatarios del poder transferido tienen un grado de autonomía relativamente bajo, se limitan a aplicar las decisiones tomadas en otras instancias.

En algunos casos excepcionales, el traspaso de poder a estas unidades subordinadas se acompaña de un grado considerable de autonomía financiera y operativa, así como, opcionalmente, de la titularidad de los medios físicos necesarios para poder desarrollar el servicio, lo que se califica a menudo como **autogestión**.

El segundo tipo de descentralización propiamente interna es la **devolución de poderes** a gobiernos regionales o locales. Dado que estos gobiernos son elegidos democráticamente y gozan de algún grado de autonomía fiscal y de gasto, la transferencia implica necesariamente el traspaso simultáneo de responsabilidades políticas y financieras sobre los resultados de la gestión.

El siguiente tipo de descentralización consiste en la **descentralización institucional**, es decir, la delegación de funciones administrativas y de gestión a órganos y a agencias institucionales vinculados de una forma flexible a la estructura jerárquica del sector público. Figuras organizativas que se enmarcan dentro de este tipo son los organismos públicos, entes, fundaciones, empresas públicas... todas ellas de utilización creciente para la provisión de servicios públicos y de una actualidad política máxima durante la década de los 90.

Finalmente una acepción menos extendida y más controvertida del término descentralización, que proviene principalmente del análisis económico, es aquella que se puede definir como la **transferencia de funciones** del sector público al privado. El ejemplo más frecuente de este tipo de descentralización es la contratación externa de servicios públicos en entidades privadas con ánimo de lucro o sin él. Es el caso de los centros educativos y sanitarios privados concertados con el sector público, que ofrecen sus servicios públicos financiados por el estado. Esta estrategia es utilizada cada vez más a menudo por los servicios de apoyo como limpieza, comida, mantenimiento informático, y es todavía más frecuente en el sector empresarial privado.

Cuando la contratación externa va acompañada de la venta de los centros y de servicios de titularidad pública a empresas privadas, este hecho se denomina **privatización**, un fenómeno que no encontramos muy a menudo en el ámbito de las políticas de bienestar, pero que se utiliza mucho desde los años 80 en el caso de los antiguos monopolios públicos, como la electricidad, el gas, el agua, el teléfono o los transportes públicos.

Los seis tipos de descentralización estudiados comparten una serie de rasgos comunes e importantes por lo que se refiere a su impacto esperado sobre la prestación de servicios públicos. En primer lugar, el grado de control jerárquico que permanece en las manos del gobierno central, es decir, las escalas superiores de la jerarquía administrativa, es siempre menor en un estado descentralizado que en uno centralizado, independientemente del tipo de descentralización que esté en juego. Por otro lado, parece razonable esperar que las similitudes entre los distintos tipos de descentralización afecten también a los factores intermedios que canalizan y modulan el impacto de la descentralización sobre la eficiencia y equidad en la prestación de servicios públicos.

Concretamente, y por lo que se refiere al tema de las consecuencias de la descentralización, resulta razonable esperar que exista una relación entre el control y los resultados: es decir, tanto la naturaleza de los mecanismos de control

institucionales de los que dispone el gobierno central, como la efectividad práctica en la aplicación de estos controles, constituyen un factor determinante de la eficiencia y la equidad en la prestación de servicios públicos.

3. CONSECUENCIAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO

Se presentan ahora una serie de contribuciones teóricas clásicas de la economía y la ciencia política sobre las consecuencias de la descentralización del estado. La economía clásica mantiene una visión muy positiva, fundamentada en el supuesto de que introduce en el estado dinámicas parecidas a las que se dan en el mercado. La ciencia política contemporánea, en cambio, enfatiza principalmente los efectos negativos de una cierta desconfianza hacia cualquier proyecto que comporte un relajamiento del control político jerárquico que ejercen los representantes de los ciudadanos.

En este sentido, el punto de partida de este apartado es la idea de que no hay reforma organizativa, buena o mala por sí misma, sino que sus consecuencias dependen del marco institucional en el que se fundamenten.

Desde el lado de la demanda: William E. Oates

El primero de los enfoques que comentaremos lo formuló originalmente Oates y se centra en lo que los economistas llaman el lado de la demanda, con lo que se refieren a las preferencias de los ciudadanos como usuarios/consumidores de servicios públicos. Oates defiende que la descentralización aumenta la eficiencia asignativa del sector público a causa de la heterogeneidad territorial de las preferencias de los ciudadanos sobre los servicios públicos.

El argumento de Oates afirma que los países con una estructura de gobierno descentralizada permiten una mayor diversificación de las políticas públicas, lo que comporta una mayor capacidad para responder a las necesidades y a las demandas de la población. Esto se explica porque:

- La misma autonomía política fomenta y permite la diversidad legislativa.
- Los gobiernos regionales y locales tienen una mayor facilidad y efectividad a la hora de reunir y actualizar la información relevante sobre las preferencias de los ciudadanos debido a su proximidad a ellos y a la mayor homogeneidad interna de las poblaciones a las que dan sus servicios.

Por tanto, la descentralización tiene el efecto principal de aumentar la capacidad de respuesta del estado a las necesidades de los ciudadanos. Las consecuencias negativas en cambio son:

- Si se acompaña de un elevado grado de autonomía fiscal, puede agravar las desigualdades socioeconómicas y políticas interterritoriales, a causa de las diferencias por lo que se refiere a los recursos, capacidad de recaudación y a la efectividad en la prestación de servicios entre gobiernos.
- Las externalidades que ejercen unos gobiernos sobre otros derivan en una disminución de la eficiencia (P. ej: Decido operarme en Andalucía, que supuestamente tiene una mejor eficacia sanitaria; soy una carga para una comunidad autónoma donde no resido y, por tanto, no pago impuestos).

Desde el lado de la oferta: la hipótesis de Leviatán

La principal diferencia con la teoría de Oates es que éste se concreta al lado de la oferta. El punto de partida de estos autores es que la motivación primordial de los gobernantes es maximizar sus intereses privados y, concretamente, el presupuesto de que disponen, por lo que tenderán a aumentar la presión fiscal sobre los ciudadanos tanto como lo permitan las restricciones institucionales.

Los efectos combinados de la movilidad (la población cambia de comunidad de residencia) y la competencia (entre gobiernos regionales para ofrecer mejores servicios a sus ciudadanos) constituyen un incentivo efectivo para que los

gobiernos regionales y locales minimicen costes en la provisión de servicios y, de esta forma, también disminuyan el tamaño del sector público.

La principal crítica a este pensamiento es que esta hipótesis sólo es aplicable a EEUU donde la movilidad de la población es elevada.

Descentralización en Alemania

Hay tres reglas principales de decisión: unanimidad, mayoría, unilateral o jerárquica. La propuesta de Scharpf señala que la dinámica de las relaciones entre niveles de gobierno genera naturalmente una tendencia al predominio informal de la unanimidad en la toma de decisiones conjuntas, pese a que la regla de decisión formal se inclinase inicialmente hacia la toma de decisiones por mayoría o al papel predominante de un tercer actor (el estado, el tribunal constitucional) que impone unilateralmente sus decisiones en caso de conflicto.

Esto conlleva que se generalicen los retrasos o los bloqueos en aquellas decisiones que no sean compartidas, al menos, por uno de los representantes incluidos en la negociación, por causa de la capacidad de veto que la regla de la unanimidad otorga a cada uno de quienes tienen que decidir.

Descentralización en Italia

La descentralización tendrá efectos diferentes según el grado de desarrollo económico y según el volumen de capital social de que se disponga en cada región. Este hecho comporta que los gobiernos de las regiones desarrolladas, que dispongan además de unos elevados niveles de capital social, mostrarán niveles de rendimiento o de efectividad política altos.

Esta es la ventaja principal de la descentralización, dado que en territorios ricos y con un tejido social fuerte, ésta genera una mayor receptividad de las demandas de la población por parte de los políticos regionales y un aumento de la capacidad de reforma y de innovación en las regiones que posean un alto nivel de capital social.

Pese a todo, lo contrario también es cierto para el caso de las regiones más subdesarrolladas, dado que sus gobiernos tenderán a ser menos efectivos que el gobierno central. Por ello, el principal inconveniente de la descentralización es la reproducción de desigualdades estructurales entre regiones ricas y pobres, o en otras palabras, entre regiones con niveles altos y bajos de capital social.

Federalismo y estado del bienestar

Tanto las teorías económicas como las políticas, tienden a defender que el federalismo comporta un grado de desarrollo del estado del bienestar. Las estructuras de toma conjunta de decisiones propias de los estados federales o casi federales tienden a disminuir el grado de responsabilidad y de control político que recae sobre los gobernantes de un país.

Este menor grado de responsabilidad y de control, por desgracia, también desincentiva el hecho de iniciar políticas populares para los ciudadanos (como las políticas de bienestar) porque no queda claro que los gobernantes que impulsan estas políticas reciban el crédito político correspondiente, a causa de la menor visibilidad que caracteriza la toma de decisiones en estados compuestos.

En un estado federal, cada paquete de reformas o de políticas públicas debe pasar por órganos de decisión adicionales que no existen en los estados centralizados y ello comporta que existan más puntos institucionales de acceso para que los actores políticos opuestos a las reformas puedan bloquearlas con éxito.

4. DESCENTRALIZACIÓN E INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Al presentar las características distintivas de los procesos de descentralización administrativa, la primera distinción clave es la que plantea la diferencia entre descentralización territorial y descentralización funcional.

La diferencia clave entre ambas radica en el hecho de que la primera se refiere a una reproducción total o parcial de las funciones desarrolladas por el órgano descentralizado en una parte del territorio, mientras que la segunda se

centra en las funciones que se desarrollan en un mercado de actuación territorial fijo.

La descentralización administrativa ha sido uno de los cambios más significativos en la reciente evolución de las administraciones públicas, pese a ser el único cambio que estas organizaciones han experimentado. La mayor parte de los aparatos públicos han querido replantear, con una pluralidad de programas de reforma y modernización desde sus dimensiones en su estructura organizativa, sus dinámicas de funcionamiento o, en un ámbito más estratégico, su orientación hacia la sociedad y los ciudadanos a quienes sirven.

La reciente evolución de los aparatos públicos del estado español registra un crecimiento tan importante como acelerado, que va desde el cambio en las competencias y dimensiones de la administración central hasta el desarrollo de las administraciones autonómicas y locales. Pese a todo, este crecimiento no ha significado, en la mayoría de los casos, una transformación importante en la forma de estructurar, de definir las relaciones laborales con sus empleados, ni de realizar sus funciones y actividades.

Como resultado de ellos, las comunidades autónomas desarrollaron unos aparatos administrativos propios, pero muy parecidos entre sí con los de la administración central. Es decir, no aprovecharon la posibilidad de innovar aparatos administrativos para adaptarlos a sus necesidades particulares y a las demandas de bienes y servicios propios de su realidad regional.

Tres conceptos son claves en los programas de transformación de las administraciones públicas: descentralización, calidad y orientación al ciudadano.

La **descentralización territorial** se basa en la creación de una red de organizaciones descentralizadas que reproducen total o parcialmente, las funciones desarrolladas por el órgano descentralizador en diferentes partes del territorio.

La **descentralización funcional** no se fundamenta, como la anterior, en el territorio, sino en el ámbito material de actuación. La unidad responsable cede una parte o la totalidad del ejercicio de una competencia o función a otra unidad, que puede ser interna (descentralización o desconcentración) o externa (externalización). Se diferencia así el caso de la descentralización institucional –cuando el organismo descentralizado permanece dentro de la organización pública o es dependiente de ella- y la externalización, cuando el organismo descentralizado es ajeno a la administración pública o mantiene una vinculación flexible con la administración.

En gran parte de las administraciones de nuestro país, la externalización y privatización de servicios públicos han llevado a una cierta superposición o confusión. A diferencia de la descentralización funcional, la privatización de servicios representa la transferencia a la iniciativa privada de la propiedad de activos públicos y de las responsabilidades en la provisión, la financiación, la producción y la adquisición de servicios públicos; las capacidades de control por parte de la administración quedan mucho más limitadas.

Una tercera dimensión del proceso de descentralización consiste en la **incorporación de agentes sociales** en los procesos de decisión y de gestión relativos a los distintos ámbitos de la actuación municipal. Estos agentes aglutinan desde empresas privadas hasta asociaciones y ONG. Siguiendo con la idea de que la iniciativa, la gestión y los procesos de decisión tienen que localizarse lo más cerca posible de los problemas que se tienen que resolver, se propone aplicar la fórmula conocida como *el gobierno facilitador* también denominado gobierno relacional o gobierno pluralista.

El gobierno facilitador implica que la administración deje de hacer directamente todo aquello que pueda ser realizado por los agentes sociales, siguiendo los principios que rigen los servicios públicos.

El **concepto de calidad** en los servicios y el funcionamiento de las administraciones es otra de las grandes ideas que se extienden transversalmente por los diferentes programas de modernización. Con una fuerte influencia del mundo privado, la idea de calidad propone redefinir la organización y el funcionamiento para orientarse a la excelencia.

La definición de calidad subyacente en los planteamientos formulados hace referencia a un conjunto de actividades que buscan la satisfacción del cliente mediante la mejora continua de los procesos necesarios para la completa realización de un producto o servicio. Hay que decir que se hace referencia al ciudadano entendido como un cliente o destinatario de unos servicios definidos desde la administración.

TEMA 5 GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA**Tema 5**
Globalización económica y política

1. Globalización, el progreso tecnológico es un hecho
2. 10 consecuencias de la revolución en las comunicaciones y los transportes
3. Globalizadores y antiglobalizadores: diálogo de sordos
4. Globalización política
5. La Unión Europea: integración económica y política

Globalización o mundialización

Aunque posiblemente el término mundialización sea más correcto en las lenguas románicas, ha acabado imponiéndose el término de origen anglosajón globalización (de la palabra globe, mundo). En todo caso, se trata de dos términos completamente sinónimos, salvo cuando se usan para distinguir los aspectos positivos y negativos de este fenómeno.

Visión materialista de la historia

Karl Marx propuso una interpretación materialista de la historia según la cual los cambios tecnológicos son los causantes de los cambios sociales. Así, el arado y el estribo serían las condiciones necesarias para que se desarrollase el feudalismo, y la máquina de vapor el origen del capitalismo. Desde esta misma perspectiva, podemos afirmar que el chip está en el origen de la globalización.

1. GLOBALIZACIÓN, EL PROGRESO TECNOLÓGICO ES UN HECHO

La globalización contiene dimensiones múltiples, lo cual la convierte en un concepto poco claro, a pesar del frecuente uso que se hace de este término. Por ello conviene tener una idea más precisa a la hora de hablar de este fenómeno, responsable de tantos cambios en nuestra vida cotidiana.

En sentido estricto, el término globalización, hace referencia exclusivamente a la posibilidad de establecer intercambios comerciales a escala planetaria, posibilidad que los cambios tecnológicos y las decisiones políticas han multiplicado exponencialmente desde la Segunda Guerra Mundial.

El volumen y el alcance que ha adquirido el intercambio comercial de larga distancia en los últimos 50 años es completamente nuevo. Los avances tecnológicos de las últimas décadas han permitido multiplicar cuantitativa y cualitativamente estos intercambios que han adquirido unas dimensiones nunca vistas.

En las últimas 4 décadas del siglo XX se ha producido un gran desarrollo tecnológico en el campo de las comunicaciones de tal manera que no sólo se han creado y extendido nuevos medios de comunicación (Internet, telefonía por satélite...), sino que los que ya había han experimentado un abaratamiento importante. Ambos factores han generado una verdadera revolución en las comunicaciones y los transportes, cuyas dimensiones, inmersos como estamos en este proceso, resulta a menudo difícil de evaluar.

Resulta equívoco afirmar que se está **en contra de la globalización**. Es tan extraño como afirmar que se está en contra del paro, del crecimiento demográfico o de que hoy llueva. Nos guste más o menos, la interconexión mundial resulta inevitable dado los avances que la tecnología nos ofrece. No tiene sentido criticar un hecho, las críticas sólo pueden dirigirse a las acciones intencionales, en este caso, la gestión política. Así, tiene poco sentido hablar de posiciones "antiglobalización" si no se deja claro que eso sólo puede querer decir que se cree posible gestionar la globalización de otra manera.

2. 10 CONSECUENCIAS DE LA REVOLUCIÓN EN LAS COMUNICACIONES Y LOS TRANSPORTES

1. **Aumento de los intercambios comerciales a escala mundial:** Es importante resaltar que el crecimiento de los intercambios mundiales ha sido más importante que el crecimiento en la producción: en la segunda mitad del siglo XX el comercio mundial se multiplicó por 12 mientras que la producción lo hacía por 6.
2. **Aumento de los movimientos de capital financiero a escala mundial:** A principios de 1970 se movían 18.000 millones de dólares en operaciones en los mercados de cambio, 200.000 en 1986. En 1995 ascendía a 1,3 billones y sólo 3 años después alcanzaban los 1,8 billones de dólares. Esta cifra es 60 veces superior al volumen de intercambios de bienes y servicios. Se trata básicamente de movimientos especulativos. Las operaciones con divisas, que generalmente constituyen la base de estos flujos, se estima que exceden en dos veces las necesidades estrictas planteadas por los intercambios comerciales.
3. **Aumento de la interrelación económica entre los países del mundo:** No sólo han crecido los intercambios comerciales y los movimientos de capital financiero, también es preciso señalar el aumento notable de las inversiones directas en el exterior medidas como porcentaje del producto bruto mundial: de un 7,8% en 1967, pasaron a un 14% en 1988 y un 21,4% en 1996.

4. **Deslocalización y dumping social:** Otra de las consecuencias que han acarreado los avances técnicos es la posibilidad de segmentar más fácilmente los procesos productivos, lo cual permite la externalización de partes de la producción (situándolas fuera de la fábrica principal). No sólo eso, sino que también el abaratamiento de los precios del transporte y las grandes diferencias en el coste de la mano de obra y en las regulaciones fiscales entre los países según su nivel de desarrollo, han generado un importante fenómeno de **deslocalización** de empresas: éstas, a pesar de mantener su sede en el país de origen, trasladan la mayor parte de su actividad a otros países. La deslocalización, a su vez, tiene importantes consecuencias negativas sobre el desarrollo y mantenimiento de los estados del bienestar. En el país de origen se deja de recaudar una serie de impuestos tanto en el trabajo como sobre la actividad productiva objeto de la deslocalización. Y al menos, transitoriamente, la distribución de los cotizadores que genera el cierre de las fábricas en el país coincide con el incremento de las demandas de subsidio de desempleo. Para atraer las inversiones los países de destino deben mantener a niveles bajos el precio de la mano de obra y también las obligaciones fiscales o las regulaciones ambientales, etc. En definitiva, deben resultar atractivos para que las empresas de los países desarrollados decidan implantar en ellos sus fábricas, considerando además, que habrá muchos países en condiciones similares deseosos de recibir esta inversión. Esto origina una competencia desleal entre países denominada **dumping social** que es ilegal en la unión europea. Por **dumping social** se entiende la competencia desleal entre gobiernos, con la utilización de la disminución de los impuestos y las regulaciones sociales y ambientales como una vía para lograr que los productos fabricados en el propio país puedan competir en los mercados internacionales con precios más baratos.
5. **Hiperespecialización:** Se posibilita más que nunca que los diferentes países se especialicen en la producción de bienes o servicios muy particulares. La especialización se puede considerar una pieza clave para la mejora de la eficiencia productiva. Ahora bien, no todo son ventajas, porque también plantea ciertos problemas como por ejemplo que no todos los productos son equivalentes, es decir, no todos cubren el mismo tipo de necesidades. Así si España se especializa en el turismo extranjero, si los gustos cambian y deciden no venir a España no sería el mismo efecto que especializarse en naranjas, que al fin y a la postre, siempre se pueden comer.
6. **Aumenta la eficacia económica:** Tanto la deslocalización como la hiperespecialización, y muchos de los cambios que se han derivado del progreso tecnológico en el ámbito de las comunicaciones y los transportes, permiten avanzar en la dirección de aumentar la eficiencia productiva y, finalmente, económica. Se consigue producir el máximo con el mínimo de costes, pero también mejorar muchos productos y servicios.
7. **El poder de las multinacionales y las pérdidas de control democrático:** Todos estos procesos de mejora de la eficiencia se han visto acompañados de un gradual incremento de las dimensiones de las empresas que, en muchos casos, han culminado en fusiones. Cada vez encontramos empresas más grandes e implantadas a la vez en más países (multinacionales), que tienen un volumen de operaciones y de personal que las hace más poderosas que nunca. En la actualidad hay multinacionales con un volumen de operaciones mucho mayor que el producto interior bruto de muchos países. De las 100 entidades económicas más importantes del mundo, 51 son multinacionales y el resto son países. Estas empresas buscan vías para eludir el control de los países sobre todo en fuga de capitales y en paraísos fiscales, todo ello favorecido por la deslocalización y la fusión de empresas.
8. **¿Opinión pública mundial?:** Otra consecuencia de la progresiva interconexión mundial es la aparición de una posible opinión pública internacional. Los nuevos medios de comunicación, la extensión de las posibilidades de acceso a antenas parabólicas y otros medios, como Internet, que permiten saltarse las fronteras y tener acceso directo a unas mismas fuentes de información de alcance mundial, y también el hecho de que los habitantes del mundo tienen problemáticas cada vez más similares, hacen

pensar en una gradual creación de una opinión pública que supera los estrictos límites nacionales y que comparte información, puntos de vista y preocupaciones.

9. **Disolución de fronteras:** Las migraciones han tomado una nueva dimensión. Las grandes diferencias económicas, sociales y políticas entre los países del mundo impulsan las migraciones que las nuevas tecnologías facilitan y, en algunos casos, espolean al permitir la comparación inmediata entre situaciones y maneras de vivir muy desiguales. Las migraciones no son ningún fenómeno nuevo. A lo largo de toda la historia se han producido migraciones entre las que cabe destacar la que llevaron a cabo 50 millones de europeos que "hicieron las Américas" por todo el planeta entre 1850 y 1920. Pero ahora, por primera vez en la historia, el Viejo Continente se convierte en un importante destino de inmigración. Los países en proceso de creación ya no son los destinatarios de las migraciones, tal como sucedía en los episodios anteriores, sino que son lo que ya están consolidados y, por tanto, tienen menos flexibilidad para introducir novedades que han de afrontar el reto de integrar colectivos de personas extranjeras procedentes, en muchos casos, de países en proceso de formación institucional.
10. **Las grandes diferencias económicas entre los países ricos y los pobres:** La consecuencia que posiblemente ha centrado más la atención en los debates sobre la globalización es el aumento de las desigualdades entre los más ricos y los más pobres del mundo, tanto si comparamos países como personas. La distancia en este sentido se ha hecho mayor que nunca, parece que el planeta se hubiera dividido en dos mundos que se alejan progresivamente. Un ejemplo: en 2001 la riqueza de las 84 personas más ricas de la Tierra superaba todo el producto nacional bruto de un país como China (con 1200 millones de habitantes). La riqueza de 3 personas equivalía a los ingresos de los 48 países más pobres.

3. GLOBALIZADORES Y ANTIGLOBALIZADORES: DIÁLOGO DE SORDOS

Siempre han existido diferencias entre ricos y pobres en el mundo, pero éstas jamás habían tenido la magnitud actual. Quizá no se trate de un hecho tan incontrovertible como el progreso tecnológico. Hay quien afirma que en realidad, si establecemos las comparaciones de otro modo, por ejemplo, descartando los casos extremos poco representativos o comparando individuos en lugar de países, estas diferencias menguan, ya que en dos de los países más poblados del mundo, India y China, ha aumentado el nivel de vida de sectores importantes de la población.

Mientras la posición globalizadora se pone más de manifiesto en fóruns internacionales, la posición antiglobalización se ha ido desarrollando al margen, junto a una serie de movimientos sociales de corte internacional que constituyen una novedad de los escenarios políticos occidentales, y que se pueden entender como nuevas oleadas de lógica participativa, las últimas que experimentan nuestras democracias.

A veces la discusión se plantea como si unos fuesen los defensores de los ricos (los globalizadores) y otros los de los pobres, o como si unos representasen el progreso y los otros fueran unos retrógrados ignorantes (los antiglobalizadores). No es propiamente una discusión sobre la globalización, sino sobre el neoliberalismo entendido como la aplicación de los principios liberales al conjunto del planeta y en todos los ámbitos: económico, político y social.

Los globalizadores afirman que el incremento de las desigualdades se debe, fundamentalmente, al gran crecimiento experimentado por algunos países como consecuencia de los avances tecnológicos descritos y, especialmente, a las nuevas medidas arancelarias y comerciales que han reducido las restricciones al comercio internacional. De este modo, los beneficios económicos se han disparado, pero al mismo tiempo se han concentrado en aquellos países que han podido aprovechar las ventajas de la globalización. Desde esta perspectiva, el diagnóstico sobre el problema de la pobreza en el mundo está claro: la globalización aún no ha llegado

a todas partes y está estableciendo un mundo de dos velocidades, los países que participan en ella y los que no lo hacen.

Si el diagnóstico es claro, la prescripción correspondiente lo está aún más: haría falta que aquellos países que aún no se han integrado en el fenómeno de la globalización lo hagan lo antes posible, y que se minimice la intervención de los estados sobre la economía. Esto les proporcionará crecimiento económico; cuanta más liberalización, más crecimiento económico, y cuanto más crecimiento económico, menos pobreza.

Para garantizar las condiciones para la liberalización de los mercados hacen falta unas instituciones de carácter mundial. El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio tienen en la actualidad este papel y sin las instituciones que se suelen relacionar con las tesis globalizadoras.

Una visión completamente diferente (antiglobalizadores) apunta al hecho de que la causa de las crecientes desigualdades es que los países ricos están impidiendo que los otros se desarrollen. El crecimiento de unos no sería, desde esta perspectiva, independiente de la pobreza de los otros. Unos países no dejan subir al tren de la globalización a los otros porque si todos pudieran subirse, el sobrepeso impediría que el tren viajase a alta velocidad. La pregunta que hay que hacerse no es tanto por qué algunos países no han crecido, sino cómo puede ser que algunos individuos o sociedades puedan acumular tanto.

Para los antiglobalizadores, la pobreza es fruto de estructuras injustas de relación entre países que llevan a la explotación de unos sobre otros. EL mercado tiende a reforzar los extremos, a acumular en pocas manos, y las actuales instituciones mundiales, lejos de moderar esta tendencia, la refuerzan. Por tanto, el problema del mundo no es un problema de generación de riqueza (crecimiento), sino de distribución de esa riqueza. No hace falta crecer más, sino redistribuir mejor.

El neoliberalismo es la expresión más clara de estas reglas injustas que refuerzan las desigualdades. En este contexto, el comercio no puede ser la herramienta para que los países pobres salgan de su pobreza. Al contrario, con las actuales condiciones de intercambio el beneficio del comercio internacional se distribuye de manera muy desigual. En 1998 los países más pobres protagonizaban el 1% de las importaciones del planeta, en un escenario en que la quinta parte más rica de éste asumía el 82% de las exportaciones y la quinta parte más pobre solo el 1%.

Ante este diagnóstico, la prescripción de los antiglobalizadores no puede ser otra que variar las actuales reglas del juego que rigen la globalización:

- **Comercio justo:** Hay que acabar con las asimetrías en el comercio internacional que imponen los países ricos. No puede ser que por medio del FMI y el BM, se exija a los países en vías de desarrollo que abran sus fronteras a los productos del Norte y que, en cambio, los países ricos impongan barreras proteccionistas a la entrada de ciertos productos, como es el caso de las políticas agrarias comunitarias de la Unión Europea, o la prohibición de entrada de acero en EEUU.
- **Reforzar, democratizar y redefinir los objetivos de las instituciones de regulación mundial, especialmente las económicas:** Para conseguir reglas más justas, es preciso que los intereses de todos los países estén representados por igual en instituciones como el BM o el FMI. Es decir, estos actores internacionales tienen que ser más democráticos. Por ejemplo, actualmente en el FMI los votos dependen de la cuota en la participación de los fondos. EEUU tiene el 18% de los votos, que son más de lo que tienen América Latina, Asia meridional y África subsahariana juntos, y casualmente se necesita un 16,9% de los votos para vetar una propuesta.
- **Erradicar el fraude en el ámbito mundial:** Lograr deshacer los paraísos fiscales es otra de las condiciones necesarias para reducir las injusticias que provocan las actuales reglas económicas mundiales.
- **Condonación de la deuda externa:** El pago de los formidables intereses que genera la deuda contraída por muchos países del Tercer Mundo desde hace

décadas y que continúan aumentando es un importante freno para su desarrollo ya que reduce todas las posibilidades de inversión pública.

- **El 0,7% del PNB destinado a ayudas al desarrollo:** El famoso porcentaje que proponía la ONU en 1970 como una orientación sobre la cantidad que los países desarrollados debían destinar a ayudar a las economías más atrasadas es aún un propósito que hoy solamente cumplen cinco países en el mundo: Países Bajos, Luxemburgo, Suecia, Noruega y Dinamarca.
- **Tasa Tobin:** Propuesta por el economista y premio Nobel James Tobin, a principio de los años 70, consistiría en un impuesto internacional sobre transacciones en divisas de un 0,1% que iría destinado directamente a un fondo de ayuda al desarrollo.

Hay que destacar que la preocupación por las condiciones de miseria en las que viven partes importantes de la población mundial deriva en cada una de estas dos posiciones hacia la definición de dos problemas diferentes, lo cual a menudo, pasa desapercibido. Los globalizadores quieren resolver el problema de la **pobreza**, los antiglobalizadores el de las **desigualdades**. Sin duda, se trata de cosas semejantes, pero tanto desde un punto de vista conceptual como en la práctica pueden tener implicaciones muy distintas. No es exactamente lo mismo luchar contra la pobreza que contra las desigualdades.

Por tanto, es lógico que las dos posiciones tengan dificultades para entenderse. Quizá la pobreza en términos absolutos sí se haya reducido con la globalización y la liberalización económica sea un buen instrumento para favorecer el crecimiento de los países, pero aún quedaría por contestar la pregunta sobre las desigualdades, que es la que verdaderamente preocupa a los antiglobalizadores.

4. GLOBALIZACIÓN POLÍTICA

Las fronteras se diluyen y cada vez tienen menos sentido en un mundo de interconexiones y de fenómenos que superan bastante el estricto marco territorial que éstas definen. Inmigraciones masivas, crisis financieras, crisis ecológicas, etc., no son más que algunos ejemplos de las consecuencias de una falta de regulaciones y controles que no se pueden llevar a cabo desde el ámbito limitado que representan los estados, sino que requieren organizaciones supraestatales. En definitiva, para gobernar la globalización, hacen falta nuevas estructuras políticas y también una globalización política.

Así, la **globalización política** se puede entender como el desarrollo de nuevas organizaciones supraestatales o ámbitos de toma de decisiones que trascienden las fronteras estatales, si bien no las eliminan. Estas instancias políticas supraestatales se expresan a menudo en alianzas, tratados o convenios multinacionales, a los que los países ceden parte de su soberanía, comprometiéndose a cumplir unos objetivos o reglas fruto de procesos de codecisión.

La economía no es el único factor impulsor de la globalización política. La paz y la estabilidad en el mundo, entendida como una manera de equilibrar las diferencias de poder entre países de dimensiones y potenciales muy diferentes, también son motores de integraciones políticas. En este sentido, en el campo de las relaciones internacionales se destacan tres visiones muy distintas:

- **Multipolarismo:** Desde esta perspectiva se ve el mundo progresivamente dividido en unos cuantos grandes bloques políticos, cuyas dimensiones y poder obligarán al equilibrio: todos estos serán demasiado grandes para no tenerse en cuenta mutuamente. Se trata de una situación similar a la que se desarrolló con la guerra fría entre EEUU y URSS, pero con más de dos bloques. Para algunos autores, éste podría ser un paso intermedio en una vía hacia una integración global.
- **Multilateralismo:** Entiende que las relaciones que se pueden dar entre países pueden ser múltiples y muy variadas, y que ningún país puede tomar decisiones políticas que afecten al escenario internacional sin tener en cuenta a

los demás países. Todos tendrían que aceptar un mínimo marco institucional en términos de igualdad que limitaría su soberanía y que podría estar encarnado por la ONU. Se trata de una vía alternativa hacia la integración global. Probablemente los países que más cerca están de ella sean los de la UE, más acostumbrados a este tipo de actuación.

- **Unilateralismo:** Es la visión de EEUU, que considera que su soberanía no puede verse limitada por ninguna institución internacional no sometida a su gobierno. Estados Unidos goza de un potencial económico y sobre todo militar, que en este momento no tiene competencia en el mundo, lo cual le permite sostener esta visión y actuar sin tener en cuenta lo que hacen los demás países, como cuando se niega a firmar el Tratado de Kyoto para la reducción de emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera, o cuando no da apoyo al Tribunal Penal Internacional.

Organización de las Naciones Unidas

Un ejemplo de globalización política con un carácter teóricamente democrático es la ONU, crada en San Francisco en 1947. Todos los países que forman parte de ella tienen los mismos derechos de participación en la Asamblea General con independencia de su cifra de habitantes o su nivel de rentas (un país, un voto). Ahora bien, habría que matizar esa "igualdad" de participación, si tenemos en cuenta la posición privilegiada de miembros permanentes del Consejo de Seguridad (EEUU, Gran Bretaña, Francia, China y Rusia) que tienen el poder de vetar cualquier resolución.

5. LA UNIÓN EUROPEA: INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y POLÍTICA

La institución supranacional que tenemos más cerca y que representa uno de los ejemplos más claros de integración económica y política en el ámbito internacional es la Unión Europea. En su formación el impulso económico se ha combinado con el político, si bien con una clara preponderancia del primero. Su estudio nos puede servir para comprender mejor las lógicas que se articulan en torno a los procesos de globalización política.

Al final de los años 40, Europa estaba empezando a recuperarse del peor desastre de su historia, la Segunda Guerra Mundial; en este escenario había que propiciar nuevos caminos de comprensión entre los pueblos europeos, para impedir un nuevo suceso como aquel, y al mismo tiempo, contribuir a la recuperación económica. El núcleo de este proyecto tenía que pasar por la reconciliación francoalemana. Ésta fue impulsada por el canciller alemán Konrad Adenauer y su homólogo francés Robert Schuman.

Fruto de este acercamiento, en 1952 se constituye la Confederación Europea del Carbón y el Acero (CECA), de la que formaban parte Francia, Alemania, Italia, Los Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo y con la que, en palabras de Schuman, se pretendía situar el conjunto de la producción francoalemana del carbón y el acero bajo una alta autoridad común. En 1957 los mismos países crean la Comunidad Económica Europea (CEE) y los Acuerdos sobre la Energía Atómica (EURATOM). En 1973 tiene lugar la primera ampliación con el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca; Grecia se incorpora a la CEE en 1982 y España y Portugal en 1986. Más adelante, en 1995 se incorporan Suecia, Austria y Finlandia. El euro entra en circulación como moneda única en 2002 en todos los países de la UE excepto Reino Unido. En 2004 se amplía la unión con 10 nuevos países: Polonia, República checa, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Malta. En 2007 entran Bulgaria y Rumanía, y se está actualmente en conversaciones con Turquía.

Por encima de toda la estructura de la Unión está el **Consejo Europeo**, que reúne a los jefes de Estado o de Gobierno de la UE y al presidente de la comisión europea. Esta institución se puede considerar el órgano rector de la UE. Su objetivo consiste en tratar las directrices generales de las políticas económicas, de seguridad, internacionales y de justicia de la Unión. Las conclusiones a las que se llega son vinculantes de manera inmediata para el conjunto de las instituciones comunitarias.

Por otro lado, el origen de la **Comisión Europea** se remonta a los tratados de la CECA, en los que se estableció la existencia de la alta autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, que es su precedente. La importancia de la comisión es incuestionable, si nos fijamos en el hecho de que es una de las

Constitución de la CECA en 1952



Países miembros de la UE en 2008



instituciones protagonistas en la preparación, formulación e implementación de aquellas decisiones de la UE que son vinculantes para todos los países miembros. Junto con el Parlamento Europeo, representa el entramado institucional europeo con vocación de trascender el poder de los países.

1957	1973	1981	1986	1995	2004	2007
Bélgica	Dinamarca	Grecia	España	Austria	Chipre	Bulgaria
Alemania	Irlanda		Portugal	Finlandia	Rep. Checa	Rumanía
Francia	Reino Unido			Suecia	Estonia	
Italia					Hungría	
Luxemburgo					Letonia	
Holanda					Lituania	
					Malta	
					Polonia	
					Eslovaquia	
					Eslovenia	

Ampliaciones de la Unión Europea

El **Parlamento Europeo** es, sin duda, un parlamento atípico, dado que a diferencia de sus homólogos estatales, prácticamente carece de funciones legislativas directas. Con todo, es una pieza fundamental del entramado institucional europeo y ha ido ganando poder progresivamente. Sus funciones son:

Parlamento Europeo



- Ejercer el derecho de consulta sobre la legislación impulsada por la Comisión y el Consejo de Ministros.
- Controlar las acciones de la Comisión.
- Aprobar la designación de los miembros de la Comisión propuestos por cada país.
- Impulsar enmiendas a las proposiciones de la Comisión, si dispone de una mayoría de $\frac{3}{4}$.
- Vetar el ingreso a la Unión de un nuevo país miembro.
- Cesar a los miembros de la Comisión en masa si dispone del consenso de $\frac{2}{3}$ partes de los parlamentarios.

Al exponer el entramado institucional de la UE ya se ha puesto de manifiesto que en su estructuración y desarrollo continuamente entran en confrontación dos lógicas opuestas. Por una parte, encontramos la de aquellos que desearían que las instituciones de la Unión estuvieran claramente por encima de las de sus países miembros y que Europa fuera una realidad política independiente de las partes que la conforman. La Comisión y el Parlamento son las instituciones más representativas de esta voluntad.

Por otra parte, hallamos la lógica de los que ven en Europa como un escenario en el que los países pueden articular mejor las alianzas y políticas comunes necesarias para afrontar los fenómenos globales que desde las fronteras estatales son difíciles de tratar pero que, en cualquier caso, continúan pensando que los países son los principales actores de la escena política y que ninguna institución supranacional puede ser independiente de sus voluntades. El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros responderían a esta lógica.

En general, podemos hablar de una visión **globalista**, que entiende que las nuevas organizaciones supraestatales han de gozar de una capacidad de decisión y de implementación que las haga más fuertes que los países que las componen, y que ha de llevarlas, progresivamente a protagonizar las relaciones internacionales. En cambio, la visión **estatalista** representa el afán de mantener la soberanía estatal y está más a favor de una integración política esporádica y limitada.

Normalmente ha dominado la lógica estatalista, en cuyo marco se ha desarrollado la integración económica. Pero el nacimiento de la Unión Europea y el Tratado de Maastricht se considera como el último gran paso de la visión globalista.