

Conferencia III Encuentro economía y Sociedad 19/06/2008

DEMÓCRATAS CREYENTES Y EXIGENTES, PERO POCO PRACTICANTES: UN APUNTE SOBRE CIUDADANÍA Y DEMOCRACIA EN LA ESPAÑA ACTUAL

Por Josep María Vallés, catedrático de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Autónoma de Barcelona

Agradezco ante todo la invitación para participar en este acto. El Cercle d'Economia es desde siempre un espacio de debate libre, abierto a la discusión sobre causas de interés colectivo. El encuentro de las entidades aquí presentes es además un buen reflejo de la España "plural", mucho más real en su complejidad que las simplificaciones de muchas arengas partidistas y de no pocas gacetillas mediáticas.

Me ha parecido útil por sugerencia de los responsables del Cercle dedicar mi intervención a las relaciones actuales entre ciudadanía y sistema democrático. Trataré de describir el estado en que se encuentran, los motivos que lo producen y las posibles reacciones para modificarlo.

En los sistemas democráticos abunda el descontento ciudadano respecto de la política

La descripción del estado de dichas relaciones se contiene sintéticamente en una cita: "Alejamiento de la política, malhumor respecto de lo político, cansancio con sus debates, incredulidad ante sus promesas, escepticismo sobre sus resultados, cinismo frente sus profesionales..."¹. Es la cita de un autor norteamericano, fechada a mediados de los años 90, en la que se refiere a un fenómeno ya detectado desde hacía unos años ². Quiero señalar con ello que lo que se detecta hoy en España se daba ya hace años en otros países con mayor tradición democrática. Desde los primeros noventa, aparecen abundantes estudios académicos sobre la cuestión de la desafección democrática y sus consecuencias.

Así pues, la llamada desafección democrática no es un fenómeno reciente, ni exclusivo de la sociedad española. Pero no menos digno de atención para quienes tienen conciencia de que progreso económico y cohesión social son difícilmente sostenibles sin una política democrática que sea percibida como lo que es: la actividad colectiva que hace posible regular sin violencia los inevitables conflictos sociales. No es una actividad que oculta o suprime los conflictos, porque los conflictos son propios de toda sociedad en evolución: conflictos económicos, culturales, de género, territoriales, etc.

Pero sí la que acierta a regularlos de tal modo que impide que la sociedad estalle por enfrentamientos violentos entre los discrepantes. En otros términos: una política democrática es factor de construcción de la sociedad. Pese a todas las

¹ "...A flight from politics, a *Politikverdrossenheit*, a weariness with its debates, disbelief about its claims, scepticism about its results, cynicism about its practitioners..." In Maier, C.S.- Democracy and its discontents. 1994).

² Lo han tratado también entre nosotros autores como García Cotarelo (1984), Botella (), Camps (1996) o Montero-Torcal (1997).

desfiguraciones y caricaturas -merecidas e inmerecidas- que la convierten en objeto de desconfianza, recelo o menosprecio, etc.

Los síntomas de la desafección democrática y la paradoja española

En el caso español, no deja de ser una paradoja llamativa. Treinta años de regularidad institucional, de respeto a las libertades fundamentales, de elecciones libres, de profundo desarrollo económico y social constituyen el período más prolongado de estabilidad política democrática en la historia contemporánea española. Sin precedentes. Ni durante la monarquía liberal dañada de manera crónica por los golpes militares, la suspensión de derechos, el fraude electoral y el caciquismo sociopolítico. Ni tampoco durante las dos breves y agitadas experiencias republicanas de 1873 y 1931. Es una paradoja que este balance histórico 1977-2007 a todas luces positivo se vea acompañado por un grado notable de descontento respecto del mismo sistema político que lo ha gestionado.

¿Qué síntomas permiten detectar dicho descontento? Cito algunos que son compartidos con otros países europeos.

- El desinterés declarado por la política: el 70 % de la población declara sentirse "poco o nada interesado" por la política;
- Una abstención electoral entre las más elevadas de Europa occidental, junto a Suiza, Finlandia, Gran Bretaña o Francia;
- El distanciamiento ciudadano respecto de los partidos cuando justamente se proponen a sí mismos como canales de relación entre ciudadanía e instituciones;
- La valoración negativa que reciben la mayoría de las instituciones públicas, especialmente el parlamento, la administración de justicia y los partidos;
- La baja reputación de los profesionales de la política.

Son indicadores negativos persistentes. Se agudizan cuando empeoran las condiciones económicas y sociales. Pero incluso en buenas condiciones socioeconómicas -como las que ha atravesado España en época reciente- mantienen niveles inquietantes para quien se preocupe por la salud de nuestro sistema político.

La paradoja se acentúa cuando se comprueba que tales indicadores negativos son compatibles con una adhesión masiva a la democracia como sistema de gobierno. En estos 30 años, el apoyo a la democracia como sistema de gobierno se ha mantenido siempre en cotas elevadas. Es más: se ha reforzado. A principios de los años 70 del pasado siglo, un 80 por ciento de la población prefería el sistema democrático a cualquier otra opción política. Esta preferencia se ha elevado -según los últimos datos disponibles- a cerca de un 90 por ciento de la población.

Se cree, pues, en la democracia como ideal, pero no en su traducción concreta: sus instituciones, sus resultados, sus gestores directos. En términos académicos (Easton), el sistema democrático cuenta con un apoyo difuso de alcance masivo. Pero el apoyo específico a su actuación es más débil. En términos escolares, este apoyo específico no supera generalmente la cota del aprobado.

Otros síntomas sociales

Junto a estos datos referidos al sistema político en sentido estricto, me interesa recordar también otros síntomas relevantes no directamente vinculados a las instituciones:

- el bajo nivel de participación en asociaciones de todo orden (social, cultural, humanitarias, religiosas, de vecinos etc.) y su relativo estancamiento, con respecto a los datos de otros países europeos;
- el recurso creciente de una parte de la ciudadanía a prácticas alternativas a los cauces institucionales de la democracia representativa, con la constitución de plataformas *ad hoc*, reivindicativas, dispuestas a una intervención directa y no mediada, a veces agresiva, de duración más o menos efímera;
- la disminución del acatamiento a normas formales e informales de relación social: pérdida de rituales de cortesía, actos de incivismo en el espacio público de convivencia, infracciones frecuentes de la disciplina viaria que sólo parecen corregibles con la amenaza penal, etc.

Se trata de comportamientos sociales que permiten interpretaciones diferentes. En algunos casos, parecen oponerse a principios básicos de la tradición democrática. En otros casos, pueden ser interpretados como una superación de rituales ineficientes que han perdido sentido y justificación para buena parte de la ciudadanía.

Motivos políticos y sociales para la desafección democrática

¿De dónde proviene esta sintomatología que se condensa en el llamado síndrome de la "desafección política"? Se han identificado factores explicativos en la misma política, junto a otros factores que pertenecen a su contexto.

Entre los factores explicativos de carácter político, podemos citar:

- la obsolescencia de instituciones políticas que ya no son adecuadas a las exigencias de la sociedad compleja de hoy. Las instituciones del Estado liberal-democrático fueron configurándose a finales del siglo XIX y principios del XX. Pero hace décadas que instituciones como el parlamento, los tribunales de justicia, buena parte de las administraciones o los propios partidos no responden ya a los ritmos temporales o a los estilos culturales que predominan hoy en nuestros países. Basta señalar el ritmo de respuesta y decisión de la política a demandas sociales es lento cuando se compara con las reacciones en tiempo real que se dan en los medios de comunicación de masas, en las transacciones financieras o comerciales o en las propias relaciones entre particulares.
- la profesionalización exclusiva de gran parte de la clase política que -con las excepciones de rigor- tiende a segregar a los titulares del poder respecto de la ciudadanía. Esta profesionalización -a veces muy temprana- les distingue excesivamente y les separa en formas de vida, en modos de expresión, en asunción de riesgos económicos y profesionales, etc. Encierra a muchos de ellos en un circuito endogámico que impide una interacción efectiva entre representantes y representados.
- el estilo a menudo destructivo de la confrontación entre estos profesionales de la política que se encuentran en competición permanente: en el mercado electoral, pero también en el seno de sus mismos partidos. Aparecen como incapaces de reconocer errores propios y aciertos ajenos. Sin tener en cuenta que la política de acoso y derribo de que quieren hacer objeto a sus adversarios acaba afectando a todos ellos ante la mirada cada vez más escéptica del público.

- finalmente, la aproximación simplista y frecuentemente negativa de los medios de comunicación -o de gran parte de dichos medios- a la política y al personal que la gestiona, resaltando incesantemente los aspectos conflictivos de la dinámica democrática y dejando en la penumbra o ignorando los aspectos de transacción, de ajuste de posiciones y de acuerdo que también conlleva. Una dinámica comunicativa en parte inducida por el propio discurso negativo de los protagonistas políticos que acabo de señalar. Se ha descrito esta deriva comunicativa como "cultura del horror" (Bericat, 2005) o "catastrofismo mediático" (Rapport Védrine, 2007). Se expresan en la inclinación al uso frecuente de términos como "crisis", "caos", "colapso", "catástrofe", para referirse a situaciones conflictivas que no son siempre de la gravedad sugerida por el término.

Hasta aquí algunos factores que tienen su origen en el mismo sistema democrático, del que los medios de comunicación forman parte como actores de relieve. Hasta el punto de que las democracias actuales han sido calificadas como "democracias de audiencia", "mediacracias" o "democracias colonizadas por los medios". Es una realidad innegable, aunque a veces haya un temor difuso a abordarla con la misma franqueza y publicidad con que se abordan otras carencias del sistema democrático actual.

El actual sistema democrático no responde a los nuevos retos de su entorno

Pero hay también factores externos o de contexto que pesan en esta insatisfacción ciudadana. Son retos nuevos ante los que se espera una respuesta del sistema democrático que no acaba de llegar. Me referiré sólo a tres.

- la llamada globalización -o la interdependencia- reduce, encoge el ámbito de decisión de las instituciones estatales y anula o limita su capacidad de respuesta en cuestiones económicas, financieras, comerciales, medioambientales, etc. Se remite a otras instancias cada vez más alejadas y más impenetrables para la comprensión ciudadana. Así sucede con la Unión Europea, Banco Central Europeo, OMC, ... Es sabido que la legislación estatal está condicionada en más de un 60-70 de sus competencias por las decisiones de la UE.
- la mejora del nivel educativo y económico de la población intensifica la expectativa de logros vitales cada vez más ambiciosos que van más allá de la mera subsistencia material. Son deseos de realización personal que despiertan inseguridades y ansiedades sobre el futuro individual y revelan incertidumbres sobre valores y criterios éticos que lo perfila.
- la mayor diversidad de nuestras comunidades como efecto de las migraciones masivas. En estas comunidades convivimos hoy personas con orígenes culturales diversos y con estatutos jurídicos diferentes: ciudadanos de pleno derecho, residentes extranjeros permanentes con limitación de derechos políticos (p.e. el voto); trabajadores temporales regulares, residentes estables irregulares, etc. Es una diversidad productiva en algunos ámbitos, pero difícil de transformar en un sujeto político colectivo capaz de intervenir efectivamente en la política democrática.

Éstas y otras transformaciones del contexto social se suman a los defectos del propio sistema político, se convierten en retos no asumidos y generan las reacciones de insatisfacción o desafección que he apuntado³.

¿Resignarse o adaptar la democracia a las exigencias sociales de hoy?

¿Qué reacciones provoca esta situación? Algunos insisten en hacer una llamada al realismo: "La democracia siempre será un ideal inasequible. Hay que conformarse, por tanto, con una traducción prosaica del ideal porque siempre estaremos lejos del mismo". Otros afirman que la democracia no funciona ahora peor que en otras épocas. En todo caso, es una mayor exigencia de la ciudadanía la que ha incrementado el gap entre esta demanda ciudadana y lo que el sistema es capaz de dar de sí. No da ni más ni menos que en tiempos pasados. Pero ahora es percibido como menos satisfactorio.

Es cierto que la democracia es un ideal. Es cierto también -como he señalado- que en las democracias estables, homologadas, las exigencias ciudadanas han crecido en número y complejidad. Pero esta constatación no debe conducir a una pasividad resignada.

Porque hay margen todavía para la adaptación del sistema democrático a los importantes cambios sociales de los últimos cuarenta años. Unos cambios que han alterado a fondo el contexto en que se ubican las instituciones democráticas. Para algunos, la transformación exigida en este momento es comparable a la que la democracia tuvo que experimentar para aplicarse a ámbitos territoriales más amplios cuando en su origen había sido concebida para comunidades locales: la polis griega o algunas ciudades-estado medievales. Lo que valía para Atenas en el siglo VI a.C. o para Siena en siglo XIII ya no valía para Estados Unidos, Francia o Gran Bretaña en el siglo XIX. Pero lo que valía para los ciudadanos de dichos países a finales del XIX o principios del XX no vale ahora para sus ciudadanos del siglo XXI, cuando de alguna forma son ya sujetos -si no ciudadanos- de una cosmópolis global. Por otra parte, la historia revela que las experiencias democráticas no tienen asegurada su continuidad. Pueden ser arrolladas por regímenes autoritarios, como lo fueron las ciudades griegas o las repúblicas urbanas medievales.

Mayor inteligibilidad, más participación y más frecuente rendición de cuentas

Desde finales de los 80, la preocupación por actualizar los modos democráticos está presente en la reflexión de políticos y expertos. Ya he dicho que son abundantes los estudios publicados en estos últimos años. Han producido un catálogo extenso con productos variados de "ingeniería institucional". Es decir, un repertorio de propuestas que afectarían a los parlamentos, sistemas electorales, administraciones públicas, poder judicial, partidos, financiación de la actividad política, regulación de los medios de comunicación, etc. No es momento de enumerar el contenido de tales catálogos. Pero creo útil insistir en los ejes que suelen ordenar estas medidas de reforma.

A modo de ejemplo, me remito a un Informe reciente que el Gobierno catalán encargó a un grupo de expertos y en el que he participado⁴. Los ejes o puntos de

³ También ha influido sobre esta insatisfacción la genérica descalificación de lo político que la ideología neoliberal ha difundido desde hace años. Lo reflejan la apología incondicional de un mercado idealizado como moderador de las diferencias sociales y el ataque permanente a la política como factor perturbador de este presunto papel moderador del mercado.

ataque para remediar el déficit democrático percibido se resumen allí en tres objetivos básicos:

- aumentar la inteligibilidad y la transparencia de los procesos de decisión política, no mediante la simplificación demagógica o la caricatura inverosímil, sino con la exposición honesta de toda su complejidad;
- potenciar nuevas formas de corresponsabilidad ciudadana -en el control de la agenda política y en los procesos de decisión- completando los mecanismos electorales propios de la democracia representativa, con mayor participación de ciudadanos no profesionales de la política;
- finalmente, apostar por una evaluación sistemática de las políticas públicas y por una permanente rendición de cuentas por parte de sus gestores, y no sólo en la artificiosa atmósfera de las campañas electorales.

En términos sintéticos, inteligibilidad, accesibilidad y rendición de cuentas serían las líneas de fuerza de cualquier proyecto de mejora de la calidad de la democracia en países como el nuestro. Algunos cambios eran recomendados ya en un Informe del Consejo de Europa sobre el futuro de la democracia, publicado en 2004.

Revisar también las actitudes y no sólo las instituciones

Pero en este necesario “repensar la democracia del siglo XXI”, no basta renovar el *hardware* del sistema político. No hay cambios institucionales que comporten resultados efectivos si no van acompañados de revisión del *soft*, es decir, de las actitudes personales y de los valores que las inspiran. Y este terreno es más complejo, más sutil, más controvertido. Porque enfrenta a visiones diferentes de la sociedad, incluso entre quienes afirman apostar firmemente por una organización política democrática.

Hay que reconocer en todo caso que algunas tendencias en las actitudes socioeconómicas dominantes son contradictorias con algunos postulados básicos del sistema democrático. Por ejemplo, lo son

- el énfasis -a menudo desafortunado- en un individualismo que persigue la satisfacción inmediata y casi a cualquier coste, no sólo de necesidades primordiales, sino también de necesidades artificiales, fabricadas por la sugestión publicitaria;
- el acento exagerado en la competitividad social y económica entre individuos y grupos que puede llevar y de hecho lleva a menudo a vulnerar las reglas básicas del juego limpio a ignorar el impacto negativo de una competencia sin regulación efectiva;
- el menosprecio por los argumentos complejos y el recurso a las emociones más elementales en muchos canales de comunicación: en la publicidad comercial, en el espectáculo, en las formas de ocio;
- la inclinación a trasladar automáticamente a otros la responsabilidad personal que nos corresponde a cada uno de nosotros ante situaciones de frustración o de fracaso.

⁴ “Actitudes políticas y comportamiento electoral: materiales para un debate social”. Departament d’Interior, Relacions Institucions i Participació, Generalitat de Catalunya, 2008.

Son actitudes que contradicen las disposiciones -las virtudes, según los clásicos- necesarias para que la ingeniería de las reformas institucionales tenga efectos positivos apreciables. Porque la renovación eficiente de las instituciones democráticas ha de alimentarse con actitudes personales y colectivas: sentido de comunidad, respeto a la diferencia, compromiso por la cosa común. En la medida en que estas actitudes se refuerzan, las instituciones podrán aumentar su eficiencia y la confianza que generan en los ciudadanos. En otras palabras, la relación entre rendimiento de las instituciones y actitudes ciudadanas es de doble sentido. Se influyen recíprocamente y no es útil tratarlas por separado.

He comparado a veces el sistema político democrático con el cajero automático al que recurrimos habitualmente. Nuestras demandas de efectivo sólo son satisfechas por la máquina si previamente hemos provisionado nuestra cuenta con un saldo positivo o con solvencia acreditada. Pues bien: tampoco vale pedir a instituciones de la democracia soluciones para los problemas de nuestra sociedad, si cada uno de sus miembros -individuales, colectivos, agentes sociales y económicos- no contribuimos al sistema con las disposiciones básicas a que me refería. En cierto modo, la desilusión sobre la práctica democrática es en gran medida una desilusión sobre nosotros mismos como ciudadanos.

Oportunidades para un difícil cambio de actitudes

Este cambio en las actitudes dominantes es más difícil que la reforma normativa o institucional. No es razón para abandonarlo. Juegan en su contra muchos elementos. Pero también hay datos a su favor. Señalo tres:

- la creencia generalizada de que no hay alternativa al sistema democrático. Los ciudadanos creen en los principios democráticos, aunque no siempre los practican.
- la existencia de una ciudadanía con mayor formación y más potencial de información que unos años atrás, pese a algunos signos contradictorios.
- finalmente, la insatisfacción ciudadana ante el sistema político puede ser retomada como una oportunidad para el cambio, si entendemos que los ciudadanos no rechazan la democracia, sino que exigen más democracia, con formas diferentes de intervención democrática.

Termino ya con un intento de síntesis.

- Está claro que existe un sentimiento, una percepción amplia de insuficiencia democrática, en España y en las democracias occidentales.
- Este sentimiento va unido a una imprecisa reivindicación de más democracia, entendida como una mayor posibilidad de intervención en la definición de la agenda política y en los procesos de decisión.
- Cualquier reforma requiere -junto a revisiones institucionales- fomentar ciertas actitudes personales y revisar aspectos de nuestra cultura social.

Todo ello no será posible sin una toma de conciencia general, sin un debate ciudadano amplio que defina las prioridades de la reforma y construya los apoyos que requiere. Creo que ha llegado el momento de proceder a este debate, tanto sobre los puntos oscuros de nuestro sistema institucional, como sobre las actitudes sociales dominantes.

Debate civil y presión para impulsar los cambios

No es probable un cambio como el que se propone si se deja en manos exclusivas de quienes detentan hoy los resortes del poder institucional. Se hace imprescindible promoverlo mediante un diálogo público y sin tabúes, al que deberá seguir la activación de una amplia y persistente movilización social. En el diálogo civil han de tener un papel principal quienes ocupan posiciones de poder en tres ámbitos sociales: quienes deciden en las instituciones políticas, quienes deciden en el mundo económico y, finalmente, quienes fabrican y difunden ideas y percepciones: en los medios, en la publicidad, en la academia. Estos tres colectivos -políticos profesionales, agentes económicos y comunicadores- deben estar dispuestos a revisar sus propias actitudes y a asumir compromisos en la construcción de la democracia del siglo XXI.

Añado también que a estas alturas no es aceptable renunciar a este empeño reformista con falsos pretextos sobre características genéticas de los españoles, vicios psicológicos o demonios familiares que nos incapacitarían para progresar en el camino de la democracia.

Por todo ello, me parece tan importante la cita de hoy y el documento que suscriben las entidades aquí representadas. Es un paso más en este diálogo civil, tan necesario para avanzar en el camino que muchos nos proponemos. Un largo camino que tiene como meta final hacer de todos nosotros, no sólo unos demócratas "creyentes" y exigentes, sino también unos demócratas algo más practicantes.

Muchas gracias por su atención.