

## 'Democracia y globalización' de Josep Maria Colomer y Ashley L. Beale

### INTRODUCCIÓN

#### La crisis y el futuro de la democracia

La insatisfacción popular con la forma como funciona realmente la democracia y su desconfianza en las instituciones existentes se han disparado. El descontento se deriva en gran medida del hecho de que muchos gobiernos han perdido su capacidad de gobernar eficazmente porque muchos problemas colectivos requieren ahora ser gestionados a mayores escalas. Los cambios tecnológicos sostenidos y el proceso consiguiente de globalización propulsan el desbarajuste de la democracia y la gobernanza del mundo. Algunas recetas tradicionales, como el refuerzo de la soberanía nacional, de la capacidad del estado o de los partidos políticos ideológicos, ya no funcionan; a veces incluso pueden ser contraproducentes. La era de la democracia representativa centrada en los estados nacionales soberanos ha quedado atrás. Una gobernanza eficaz y responsable requiere un conjunto renovado de instituciones en los niveles local, nacional, continental y global. La globalización erosiona la democracia y la solución es globalizar la democracia.

Veámoslo un poco más. Las nuevas tecnologías para la comunicación, la automatización y la inteligencia artificial se extienden a través de las fronteras y parecen imparables. La globalización resultante implica un amplio tráfico de información, migraciones humanas masivas, inversiones de capital transnacionales y comercio transfronterizo. Sectores cruciales de la economía son dirigidos por grandes corporaciones transnacionales y plataformas tecnológicas que escapan de las regulaciones y los impuestos estatales. Cuestiones relevantes como la ciberseguridad, el refugio y asilo, los movimientos de capitales, el comercio, las pandemias, los recursos energéticos, el tráfico de drogas, el terrorismo, la proliferación de armas nucleares o el cambio climático requieren una coordinación y una gestión a gran escala.

Todo esto crea enormes perturbaciones en las economías desarrolladas, la mayoría de las cuales tienen estados nacionales con regímenes democráticos. Los estados tradicionales con soberanía exclusiva no pueden funcionar bien en un mundo globalizado porque han perdido el control de muchos problemas críticos que ahora deben abordarse a nivel internacional o global. Las instituciones políticas en la mayoría de los países no se ajustan a la interdependencia del mundo.

La globalización tecnológica y económica se ha extendido especialmente desde los años noventa. Pero la Gran Recesión iniciada en 2008, que afectó principalmente a los países democráticos desarrollados, especialmente en Europa y Estados Unidos, exacerbó las dislocaciones económicas, el bajo rendimiento de los gobiernos y la decepción popular. Por todas partes surgieron reacciones nacionalistas. La pandemia iniciada en 2020 por el coronavirus también ha demostrado que vivimos en un mundo globalizado, así como que las instituciones actuales no están adaptadas para gobernar efectivamente esa interdependencia.

Nuestro análisis sugiere nuevas vías hacia una gobernanza más representativa, eficaz y responsable. Los procedimientos para seleccionar representantes y altos funcionarios y para tomar decisiones deben promover la eficiencia y el consenso político, no la división y la polarización. Una mayor eficacia del gobierno puede requerir la reasignación de poderes en múltiples niveles territoriales, cada uno adaptado para abordar problemas que implican diferentes escalas de eficiencia y demandas sociales concretas. Y debe haber claridad de responsabilidad en todos los niveles para que los gobernantes y los responsables de la toma de decisiones rindan cuentas de su desempeño y sus resultados. Nos preguntamos si estas estructuras complejas todavía pueden llamarse «democracia» y cómo debemos adaptarnos a estos nuevos entornos.

### *Ira, miedo y esperanza*

En la primera parte del libro, «La Gran Disrupción», analizamos los graves cambios económicos y sociales que subyacen a la crisis política

en curso, especialmente la escisión de la clase media y la consiguiente polarización social y política.

También prestamos atención a las emociones políticas, las cuales se han intensificado en la práctica en los últimos tiempos y son objeto de estudios psicológicos innovadores. Las personas afectadas por los cambios económicos y sociales se indignan y reaccionan contra los gobernantes y las instituciones cuando no se cumplen sus expectativas. En general, la ira es una emoción política favorable al cambio de la cual pueden beneficiarse los partidos y candidatos de oposición. Como en algunas crisis recientes, los airados tienden a gritar: «¡Que se vayan todos!»

Al otro lado de la contienda, los gobernantes incompetentes o desafortunados que no pueden cumplir sus promesas o augurios anteriores pueden recurrir a inducir miedo, otra emoción política básica. El miedo a amenazas externas, ya sean enemigos, competidores o inmigrantes, junto con la sospecha de que el cambio puede ser para peor, puede reducir las expectativas, doblar la ira contra los gobernantes decepcionantes y hacer que los ciudadanos insatisfechos se resignen o acepten la situación existente.

A su vez, la esperanza surge con nuevas expectativas de un cambio positivo. En la segunda parte del libro, «El futuro global», evaluamos y discutimos prácticas y cambios que pueden ayudar a que la democracia perdure y prospere. Para no producir nuevas decepciones, un futuro esperanzador para la democracia necesita propuestas claras y viables de instituciones capaces de proveer políticas públicas eficaces. Una división clara de tareas entre los gobiernos locales, nacionales, continentales y globales debería fomentar la cooperación multipartidista e interterritorial y producir políticas de consenso.

Todas las fuentes de citas y referencias se presentan al final del libro. Incluimos solo dos Gráficos (en las páginas 25 y 142) que apoyan nuestros dos argumentos principales: primero, el apoyo popular a la democracia depende en gran medida del desempeño del gobierno; segundo, revivir y consolidar la democracia en el mundo actual requiere combinaciones institucionales innovadoras de democracia directa, gobierno representativo y gestión de los expertos.

## **La Gran Disrupción: Ira y miedo**

La democracia es como un buen matrimonio. Casi todo el mundo dice que les gustaría compartir uno; algunas personas lo consiguen, otras no; y muchas de las que lo consiguen lo arruinan.

De hecho, casi todo el mundo dice que está a favor de la democracia. La mayoría de la gente en la mayoría de los países así lo declara. Incluso los regímenes autoritarios rinden homenaje a la democracia al adoptar su nombre.

Sin embargo, algunos países la consiguen; otros no. La difusión de la democracia se ha estancado en aproximadamente la mitad de los países y un poco más de la mitad de la población mundial, y apenas ha progresado desde principios de siglo.

Y muchas democracias existentes se han deteriorado. En los países desarrollados, existe una desconfianza generalizada en los gobiernos y una amplia insatisfacción con el desempeño de los regímenes democráticos.

El estado de ánimo en algunos países democráticos comenzó a cambiar después del final de la Guerra Fría a fines del siglo XX. En el período anterior, las amenazas de un ataque nuclear de la Unión Soviética, una invasión de las tropas soviéticas o una toma del poder por los comunistas habían dado a los gobernantes democráticos occidentales una amplia latitud para la toma de decisiones, no solo en política exterior sino también en políticas domésticas estrechamente relacionadas con aquella. Durante la mayor parte del período de la Guerra Fría, la mayoría de los ciudadanos en Estados Unidos y Europa occidental temía las amenazas exteriores y buscaba o aceptaba dócilmente la protección del gobierno. Como resultado, muchos gobernantes pudieron guardar secretos de estado, sus acciones en políticas públicas casi nunca fueron evaluadas seriamente, disfrutaron de un discreto respeto de los medios a su privacidad y obtuvieron reverencia e incluso devoción de los gobernados. Pero con la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, los gobernantes

democráticos occidentales perdieron la coartada de la amenaza soviética, incluida la guerra nuclear, y los ciudadanos perdieron el miedo.

Con esa puerta abierta, la Gran Recesión iniciada en 2008 y la pandemia iniciada en 2020 generaron expresiones de frustración e ira respecto del mediocre desempeño de los gobiernos democráticos. Como consecuencia, la atmósfera política actual en muchos países democráticos es la opuesta a la que había sido durante el período anterior: está dominada por la desconfianza general en el gobierno, un escrutinio atento de las prácticas de corrupción, abundantes filtraciones de planes y mensajes confidenciales, frecuentes escándalos sobre asuntos privados, negocios o *affaires* sexuales de cualquier politicastro, y fuertes demandas de mayor transparencia y responsabilidad. Proliferan las protestas airadas, las derrotas de los gobiernos, la emergencia de nuevos candidatos y partidos y la demagogia. La difusión de los medios digitales y las redes sociales ha contribuido en gran medida al caótico alboroto.

Las reacciones adversas visibles más recientes en regímenes democráticos bien establecidos, que analizaremos en las páginas siguientes, incluyen el derrocamiento electoral de muchos partidos gubernamentales, especialmente en el sur y el este de Europa, el sorprendente referéndum y catastrófico proceso del Brexit, y la extravagante elección y mandato de Donald Trump como presidente de Estados Unidos. También hay degeneraciones de antiguos regímenes democráticos o liberales en países menos desarrollados, incluida la degradación de algunos gobiernos en América Latina, la deriva de algunos gobiernos electos hacia el autoritarismo, como en Rusia, Tailandia, Turquía, y otras recesiones. En todo el mundo la gente parece adoptar los principios de la democracia como un ideal, pero en muchos lugares se descuida su encarnación real y se descuidan las prácticas y reglas democráticas. En comparación con varias décadas atrás, hay más democracia, pero menos gobernanza.

La Gran Disrupción afecta más a los regímenes democráticos desarrollados. Por el contrario, la democracia prospera, en gran medida de forma inesperada, en algunos países pobres con poca riqueza, pero con un notable desempeño político y económico, como

India, Indonesia y otros recién llegados. Mientras la democracia está en crisis en muchos países desarrollados, florece en algunos países subdesarrollados.

Al mismo tiempo, subsisten más dictaduras de las esperadas. Algunos gobernantes autoritarios demuestran su resiliencia y obtienen el consentimiento o incluso el apoyo popular gracias a un desempeño económico positivo, como está sucediendo, de manera más prominente, en China.

Observamos, por lo tanto, contra una vieja tradición en las ciencias sociales, que un alto desarrollo económico no garantiza una democracia de alta calidad, que la democracia puede existir sin mucho desarrollo, y que las dictaduras pueden perdurar cuando pueden apoyarse en un crecimiento económico sustancial.

El mal desempeño de los gobiernos tiene enormes consecuencias políticas porque el apoyo popular a la democracia y sus instituciones depende principalmente de su eficacia para producir resultados satisfactorios ampliamente distribuidos. El desempeño del gobierno y el crecimiento económico relativo cuentan más que el nivel absoluto de desarrollo para explicar el éxito, la resiliencia o la crisis de diferentes regímenes políticos en todo el mundo.

La pérdida por la política nacional de importantes poderes de toma de decisiones tiene el notorio efecto secundario de la banalización de las campañas políticas y la mayor visibilidad de la cruda ambición de los políticos profesionales. Los partidos gubernamentales tradicionales, incapaces de cumplir como era habitual, son rechazados y están en declive. Los partidos existentes son reemplazados o secuestrados por nuevas candidaturas. Como el trabajo regular de la mayoría de los políticos no requiere muchas habilidades profesionales o técnicas en políticas públicas, los aspirantes a cargos son reclutados entre personas con poca experiencia en asuntos públicos y con escasos méritos y calificaciones. La mayor parte de la acción política se convierte en agitación y propaganda. La cooperación multipartidista se desvanece, aumenta la polarización y proliferan los conflictos institucionales y las crisis constitucionales.

Este cambio gigantesco puede explicar muchas reacciones negativas, airadas y hostiles de los votantes contra los gobernantes en ejercicio. La evaluación ciudadana del desempeño de los gobiernos no está determinada por los resultados reales por sí mismos, sino, como se ha observado con respecto a otras actividades humanas en recientes estudios psicológicos, por cómo se relacionan con las expectativas anteriores. Las recesiones económicas son especialmente fatales para la democracia en los países desarrollados porque la gente estaba acostumbrada a vivir con un crecimiento sostenido en una atmósfera complaciente y esperaba que la tendencia continuara. Las expectativas son la madre de todas las frustraciones.

Por el contrario, en países subdesarrollados con bajas expectativas basadas en la pobreza y el estancamiento económico del pasado, los cambios internacionales y tecnológicos inesperados son más que bienvenidos y los gobiernos pueden parecer exitosos. Si esto sucede dentro de una estructura democrática formal, la gente puede estar muy satisfecha con la forma como funciona la democracia.

### **Cuadro 1**

#### **Desconfianza en los gobiernos nacionales e insatisfacción con la democracia**

*Muchas encuestas y estudios recientes inspiran y respaldan nuestros puntos de vista. Una encuesta del Pew Research Center en treinta y ocho países democráticos en 2017 mostró que, por un lado, más de dos tercios de las personas encuestadas están a favor de la democracia representativa, y menos de un cuarto daría la bienvenida a un régimen autoritario.*

*Por otro lado, menos de la mitad de las personas encuestadas dicen estar satisfechas con la forma como funciona la democracia en sus países. En Estados Unidos, menos de una quinta parte de los ciudadanos declara confiar en el gobierno en los últimos años, lo que implica una enorme disminución desde las más de tres cuartas partes que así lo expresaban a principios de la década de 1960. Las encuestas de Gallup muestran que la confianza en los poderes legislativo y ejecutivo electos es menor que la confianza en la instancia arquetípica*

*de un cuerpo de expertos no electos, el poder judicial, que supera los dos tercios. En el sur y el este de Europa, menos de un tercio y un cuarto de los ciudadanos, respectivamente, están de alguna manera satisfechos con la forma como funciona la democracia, según la serie del Eurobarómetro. En América Latina, la mayoría de la gente en la mayoría de los países todavía cree que «la democracia es preferible» a cualquier otra forma de gobierno, pero menos de un tercio de los encuestados declaran, en promedio, estar satisfechos con la forma como funciona la democracia en su país, según el Latinobarómetro.*

*La confianza en los gobiernos nacionales y la satisfacción con la forma como funciona la democracia disminuyen, en gran medida como consecuencia del empeoramiento de su desempeño, en un entorno cada vez más complejo que incluye escalas de eficiencia pública tanto pequeñas como muy grandes. Según lo interpreta el politólogo Russell Hardin, la disminución de la confianza pública en el gobierno nacional puede ser «el resultado inevitable del papel decreciente del gobierno en la era de la globalización económica».*

*Una lectura optimista puede ver en los países democráticos actuales más una desconfianza crítica, concebida como una actitud de sospecha, cautela y vigilancia con respecto a los gobernantes, la cual «puede ser inherente a las sociedades democráticas vibrantes», que una desconfianza despectiva que implique un rechazo general del ideal y los principios de la democracia, según la distinción elaborada por el politólogo Tom W. G. van der Meer. También debe notarse que la desconfianza y la insatisfacción aumentan en los países donde se han formado nuevos gobiernos nacionalistas y populistas, mientras que los ciudadanos de estos países no parecen disminuir su apoyo genérico a la democracia después de estas experiencias. Esto sugiere que es posible concebir mejoras futuras de las formas en que la democracia, como principio general, puede funcionar en el mundo actual.*