

És contradictori parlar de democràcia i globalització?

El fenomen de la globalització planteja nous reptes a la governabilitat mundial i, en concret, als processos democràtics. L'article analitza la globalització des de l'òptica de la política, element present en la gènesi de la globalització però també sotmès a profundes modificacions degut al gran canvi social que ens afecta quan molts dels grans problemes que enfrontem com a persones, a escala local i global, s'escapen de les capacitats de decisió i control de les instàncies institucionals que havíem anat creant. Lligar els àmbits local i global, perseguir la participació directa dels ciutadans en les decisions públiques són alguns dels grans reptes d'una política que cal reinventar.

* * *

El fenómeno de la globalización plantea nuevos retos a la gobernabilidad mundial y, en concreto, a los procesos democráticos. El artículo analiza la globalización desde la óptica de la política, elemento presente en el génesis de la globalización pero también sometido a profundas modificaciones debido al gran cambio social que nos afecta cuando muchos de los grandes problemas que afrontamos como personas, a escala local y global, escapan a las capacidades de decisión y control de las instancias institucionales que habíamos ido creando. Unir los ámbitos local y global, buscar la participación directa de los ciudadanos en las decisiones públicas son algunos de los grandes retos de una política que es necesario reinventar.

* * *

The phenomenon of globalisation has given rise to new challenges facing worldwide governability, in particular democratic processes. The article analyses globalisation from a political standpoint. Politics were at the origin of globalisation but are being subjected to profound transformations, due to major social changes affecting people when many of the problems we are facing on a local and a global scale are beyond the decision-making capabilities and control of the institutions created up to now. Enabling local and global levels to interact, as well as getting citizens to directly participate in public decisions, are some of the challenges of the new politics that is yet to be reinvented.

Es contradictori parlar de democràcia i globalització?

Joan Subirats

Catedràtic de Ciència Política

Director de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques.

Universitat Autònoma de Barcelona

1. Quan parlem de globalització, acostumem a referir-nos a moltes coses al mateix temps.

Cal entendre, d'entrada, que implica un canvi d'escala en l'organització social, en les interaccions entre les persones i en la forma d'entendre el poder i les interaccions. Han crescut moltíssim les activitats socials, econòmiques i polítiques que creuen fronteres i que travessen regions i continents. La globalització també es caracteritza per l'augment de les activitats en xarxa i dels fluxos de comerç, d'inversió, financers, culturals o d'altres. Aquest procés s'aprofita de les grans potencialitats que obre un sistema molt més àgil de comunicació i transport a escala mundial, i això mateix acaba provocant una molt més ràpida difusió d'idees, de béns, d'informació, de capital o de gent. I tot plegat provoca que tot el que passa a tot arreu tingui més ràpida difusió a la resta del món, de tal manera que tot el que és global és molts cops també local, i el que sembla només local pot ser també, i és molt sovint, global.

2. La globalització afecta també de manera molt concreta la vida de les persones.

Des del punt de vista productiu, l'impacte dels grans canvis tecnològics ha modificat totalment les coordenades del que coneixem com societat industrial. Cada dia que passa veiem com anem superant les formes que ens han acompanyat al llarg de molts anys en la manera de produir i relacionar-nos amb el treball. Anem deixant enrera allò que alguns anomenen "fordisme" quan es refereixen al tradicional treball en cadena en grans unitats productives. I així, a poc a poc, ens deixen molts dels punts de referència intel·lectual que teníem i que, en bona part, ens anaven acompanyant des de la Il·lustració. En el món laboral, paraules com flexibilització, adaptabilitat o mobilitat han anat substituint termes com especialització, estabilitat o continuïtat. Això que anomenem com societat del coneixement busca la font del benefici i de la riquesa en el capital intel·lectual enfront a les lògiques anteriors centrades en el control dels aspectes físics (el lloc o espai de producció) i humans (un conjunt de treballadors establement vinculats als centres productius), i per

tant la nova manera de generar riquesa està menys interessada en la gent, en les seves interrelacions, en els vincles que genera treballar junts. Aspectes tots ells que abans tenien molta més significació. El que està en joc és la pròpia concepció del treball com a element estructurant de la vida, de la inserció i del conjunt de relacions socials. I, en aquest sentit, les conseqüències més immediates d'aquesta reconsideració del treball afecten en primer lloc al que podríem anomenar la pròpia qualitat del treball disponible. La relació de les persones amb l'esfera laboral té característiques molt més individuals, amb menor presència de lligams, amb absència d'itineraris de socialització i aprenentatge, i amb erosió dels vincles de classe.

En aquest mateix sentit, hem de dir que la societat industrial ens havia acostumat també a estructures socials relativament estables i previsible. Hem assistit a la ràpida conversió d'una societat estratificada, d'una societat fonamentada en una divisió classista notablement estable, a una realitat social molt més diversificada, més inestable, amb molts eixos de desigualtat. Si abans les situacions carencials i problemàtiques es concentraven en sectors socials que disposaven de molta experiència històrica acumulada al respecte, i que havien anat desenvolupant respostes més o menys institucionalitzades (sindicalisme, mutualisme,...), ara el risc podríem dir que s'ha "democratitzat", castigant més severament als de sempre, però colpejant també a noves capes i persones. Però també apareixen noves possibilitats d'ascens i mobilitat social que abans eren molt més episòdiques. Trobem més nivells i oportunitats de benestar en segments o nuclis socials en els que abans només existia continuïtat de carència. Al mateix temps, d'altra banda, trobem també nous i inèdits espais de pobresa i de dificultat en la supervivència diària. En front a l'anterior estructura social de grans agregats i d'importantes continuïtats, tenim avui un mosaic cada cop més fragmentat de situacions de pobresa, de riquesa, de fracàs i d'èxit. Però la misèria s'estén, i en canvi la riquesa tendeix a crear barreres, a expulsar aquells que posen en qüestió el que va passant. I això genera una proliferació de riscos i d'interrogants que provoca fenòmens de recerca de certeses en la segmentació social i territorial, a la recerca d'homogeneïtats perdudes. Els que poden, busquen espais territorials o institucionals en els que trobar-se segurs amb els "seus", tancant les portes als "altres".

Les famílies es veuen també afectades per aquests canvis. L'àmbit de convivència primària ja no presenta el mateix aspecte que tenia a l'època industrial. Els homes treballaven fora de la llar i les dones assumien les seves responsabilitats reproductores, ocupant-se de marit, fills i persones grans. Les dones no precisaven formació específica, i la seva posició era dependent econòmicament i socialment. L'escenari d'avui és molt diferent. L'equiparació

formativa entre homes i dones és molt alta. La incorporació de les dones al món laboral augmenta sense parar, malgrat les evidents discriminacions que es mantenen. Però al costat del que tenen de positiu aquests canvis per tornar a la dona la seva dignitat personal, el cert és que la distribució de rols i feines a l'interior de la llar no s'ha modificat gairebé gens. I si la inestabilitat predomina al treball, i els ritmes i els temps laborals són menys previsibles que abans, tot això acaba repercutint en una estructura familiar que cada cop suporta menys tot aquest reguitzell de tensions i canvis que no han vingut acompanyats de polítiques de suport específiques per part de les institucions públiques. Creixen les tensions per la doble jornada laboral de les dones, s'incrementen les separacions i augmenten també les famílies en les que només la dona ha de procurar pels fills. I, tot plegat, provoca noves inestabilitats socials, noves línies d'exclusió, en les que la variable del gènere és determinant. D'altra banda, el temps familiar també ha canviat. Les hores de permanència a la llar són menors, i això genera noves necessitats de cura a infants i gent gran que no troben el suport "natural" que existia abans, traslladant demandes de serveis d'atenció a diferents col·lectius cap a fora de l'àmbit familiar.

Davant d'aquest conjunt de canvis, és significatiu entendre que les polítiques de benestar llargament aconseguides i construïdes al llarg de la segona postguerra són avui menys capaces de respondre a dinàmiques molt heterogènies i diversificades, que exigeixen implicació social i proximitat des de les concepcions estatistes (allunyades), homogènies i indiferenciades que han predominat en la seva estructuració.

3. Tot aquesta gran ampliació, intensificació i acceleració de les interconnexions a escala mundial, i aquests canvis en la manera de viure, no han succeït en un espai apolític.

El que ha passat és que la política, en les seves formes habituals i institucionals, ha tingut i té greus dificultats per seguir fent el que feia i com ho feia. La multiplicitat d'espais en que s'està desenvolupant la vida social (en sentit ampli), afecta el fonament essencial de la política institucional tal com s'ha anat conformant en els darrers segles. L'estat (utilitzant aquesta expressió com a síntesi del conjunt d'institucions polítiques), es caracteritzava per tres elements centrals: població, territori i sobirania. Podríem dir que tots tres elements són avui en crisi, o com a mínim es troben fortament qüestionats per dinàmiques que els superen. D'una banda, forts fenòmens migratoris, de l'altra difuminació o pèrdua de pes de les fronteres a l'hora de definir obligacions, permetre o impedir transaccions o intercanvis. El propi concepte de sobirania es basava

en la idea de poder màxim en un àmbit territorial determinat i per una població concreta. Així doncs, la connexió tradicional entre autoritat política i espai físic ha començat a no funcionar. La globalització o mundialització ha erosionat aquests principis. El mercat s'ha alliberat de les constriccions de les fronteres estatals que abans li eren necessàries. L'economia és global, la política és territorial. Tenim nova economia i vella política. No ens trobem, per tant, davant d'una crisi cojuntural de la política. El problema és més estructural.

Caldria doncs preguntar-se quina política ens cal davant el gran canvi social que ens afecta. Si no ho fem, la mundialització col·loca al mercat com el gran (únic?) mecanisme de connexió social. El mercat és xarxa. I a la política només li queda assegurar que la xarxa funcioni. Un dels avantatges del mercat és que no cal qüestionar-se sobre les seves finalitats. Tothom va a la seva i, es pressuposa, que així tots aconseguim millorar. La política queda reduïda a un paper secundari, subsidiari. Oblidant, però, totes les seves potencialitats de generar identitat i sentit de pertinença a la comunitat.

Diu Ulrich Beck que cal reinventar la política, que la política és avui feble perquè la busquem on no toca. Parlem només de la política institucional, de les elits polítiques, però no ens adonem suficientment dels nous fenòmens que apareixen en l'entrellat social. Primer de tot hauríem de reconsiderar el lloc que ha ocupat la política a la nostra societat. A la política cal situar-la al servei de la societat. La política té sentit com a marc d'oferta de respostes als problemes i oportunitats que genera el canvi social. Alguns opinen que la política no ha d'intervenir en aquests processos de canvi. Altres opinem que la política té un paper en la redistribució dels costos i beneficis que tota mutació genera. Uns opinen que la política té el paper sobretot de preocupar-se d'organitzar la compassió, de preocupar-se "dels que no poden seguir", "dels que queden enrera", ja que és la loteria natural i social la que ha anat permetent a uns i altres aprofitar millor les oportunitats que tothom té. Altres opinem que si es vol fer realitat la igualtat de la llibertat de ciutadania, hem de demanar a la política i a les grans opcions col·lectives que generin les condicions que redueixin el més possible els efectes d'aquesta loteria sobre les possibilitats que té la gent d'usar la seva llibertat. En aquesta darrera línia la igualtat social és un objectiu, podríem dir fins i tot que és l'objectiu de la política.

El problema és que fins ara la connexió estat-societat estava d'alguna manera assegurada, al funcionar també l'equació "població-territori-govern representatiu". La solidaritat tenia establerta la seva estructura institucional i els vincles socials funcionaven com a mecanismes estructuradors. Avui dia tenim noves fronteres que segmenten la població i les persones de noves maneres. Cal una nova política que operi per reconstruir espais socials, on

sigui possible refer els lligams. De fet això va ser el que va fer l'estat-nació en el seu procés de construcció: crear espais, crear vincles, generar pertinences, mitjançant poder militar i defensa de fronteres. Avui cal fer-ho sobre identitats i interessos, en la quotidianitat, fugint per tant d'una visió tecnicista i elitista de la política.

No serveixen doncs els camins que ens diuen que la política i la gestió pública s'han de limitar a fer que la societat funcioni. Això implica assumir els canvis socials com una dada, i implica, de fet, despolititzar el debat, utilitzant com a mecanisme d'identificació simbòlica els "media" i lideratges potents. Tothom creu que cal evitar els perills de la desintegració social, però per alguns emotivitat, patriotisme, lideratge, són eines efectives. Els lligams socials són entesos com elements secundaris, el que preocupa és que el sistema funcioni. Tampoc sembla que sigui un camí massa engrescador el que busca factors identitaris forts que donin la cohesió social buscada. Aquests factors identitaris poden ser proporcionats per adhesions religioses o de pertinença ètnica o patriòtica. Si avui més aviat detectem que interessos i identitats tendeixen a escindir-se, en aquest cas es busca recosir-ho, sacrificant els interessos a la identitat. En el primer cas eren els interessos els que buscaven una identitat figurada per assolir els seus objectius. Aquí és la identitat la que es menja els interessos. Tant en un cas com en l'altre, el que trobem són les dificultats de la política per tornar a trobar el seu espai en la nova modernitat.

4. Ara bé, ens referim a un problema de la política en general, o és més aviat un problema de la democràcia?

Si examinem el que ha anat passant els darrers anys, no sembla que aquest sigui el problema. Mai en la història de la humanitat s'havia conegut una extensió tan àmplia d'aquest conjunt de regles i de mecanismes de representació plural, de participació i de control, que històricament ha anat conformant el concepte de democràcia. Des d'aquest punt de vista diríem que la democràcia sembla viure un moment dolç a tot el món. Malgrat això, continua existint una insatisfacció creixent en quant al seu funcionament i la globalització sembla haver disparat les alarmes.

En efecte, molts dels grans problemes que afrontem com persones a escala local i global, s'escapen de les capacitats de decisió i control de les instàncies estatals-institucionals que havíem anat creant¹. Tampoc podem seguir acceptant

¹ Per citar-ne només un: l'enginyeria genètica i la seva possible regulació, no és problema que pugui abordar-se des d'una lògica estatal-territorial.

la idea que són els estats els que personifiquen el poder i la política. No hi ha estat que no tingui creixents i significatius lligams i interdependències amb regions, altres estats o dinàmiques globals. El poder polític es compartit i negociat a moltes instàncies diferents, locals i globals. I cada cop més temes i més polítiques són objecte d'acords, de negociacions, de decisions que s'escapen de l'estricta autonomia o sobirania dels poders polítics estatals, incorporant altres instàncies socials i econòmiques. La distinció entre assumptes internacionals, estatals o locals cada cop resulta més arcaica i inútil.

La democràcia, com a sistema que genera vincles de responsabilitat i representativitat entre els que prenen decisions i aquells afectats per aquestes decisions, no acaba d'encaixar bé en aquest nou escenari. Aquells a qui podem demanar comptes del que fan o han fet, molts cops no són responsables del que succeeix, i els que sí que ho són, no tenim manera d'exigir-los responsabilitats sobre el que han fet.

Ens trobem doncs davant el gran problema de com articular mecanismes globals de participació democràtica, de resposta i de responsabilitat política en un context de globalització. En efecte, una nova manera de governar les comunitats, una nova manera d'entendre les capacitats de govern col·lectives, implica també entendre d'una altra manera la democràcia. Els mecanismes representatius segueixen constituint l'eix de legitimitació de les autoritats, però cada cop s'és més conscient que cal desenvolupar noves formes de participació i implicació ciutadana que permetin ampliar la legitimitat de decisions significatives per a la comunitat i acostar la gent a la complexitat de les decisions públiques. En aquest sentit, les noves formes que es van experimentant de participació directa dels ciutadans en la presa de decisions són significatives i dignes de suport, i cal seguir aprenent dels seus punts forts i febles.

El grau de lideratge de les institucions representatives en aquest procés de governament de les comunitats derivarà de la seva capacitat per implicar a la resta d'actors, agents i persones presents a la societat en la construcció d'un model de futur compartit, i de com fer-ho localment i al mateix temps globalment. La nostra hipòtesi és que cada cop hi haurà menys espai per a projectes que no expressin una certa visió política. I això vol dir, debatre sobre valors, definir-se sobre models de consum, sobre el grau d'inclusió social que es vol assolir, o voler arribar a compromisos sobre com decidir els grans temes en el si de la comunitat i en relació a la posició d'aquesta comunitat en el món. Les comunitats que no tinguin capacitat per debatre i decidir sobre el seu futur i els grans temes de la convivència col·lectiva i universal veuran com el mercat

i altres agents decideixen per ells. I, aleshores, l'espai públic anirà quedant com una cosa residual i els interessos col·lectius com una realitat sotmesa estrictament a les pressions dels més forts.

5. A poc a poc se n'han anat també buscant o recuperant fórmules de participació directa dels ciutadans en les decisions públiques.

Els mecanismes de democràcia directa més tradicionals com els referèndums o les iniciatives legislatives populars s'han vist complementades amb altres fórmules més complexes d'implicació ciutadana en les decisions públiques, com els "nuclis d'intervenció participativa" o "consells ciutadans". Sembla clar que, en els últims anys, l'ús d'aquest tipus de fórmules participatives s'ha incrementat notablement. En el cas dels referèndums, tenim exemples en l'àmbit dels estats-nació (referèndums a França i Dinamarca vinculats a temes d'integració europea, o els ja habituals a Itàlia lligats a abrogació legislativa), i proliferen així mateix a escala local davant conflictes especialment significatius o decisions considerades estratègiques. Així mateix, l'experimentació de les noves vies de participació i consulta popular s'han donat de manera cada vegada més freqüent, sobretot a escala local (consells ciutadans en País Basc i Catalunya, fòrums en Gran Bretanya, pressupostos participatius a Amèrica Llatina, mecanismes deliberatius en els Estats Units, fórmules participatives vinculades a Agendes 21,...). Les raons que explicarien aquesta proliferació i disseminació d'experiències participatives directes, sigui en format clàssic o innovador, estarien lligades, des del nostre punt de vista, a les insuficiències de les vies tradicionals de participació previstes en la democràcia representativa, sobretot per la poca capacitat de vincular la legitimitat global aconseguida en els processos electorals, amb la legitimitat necessària en el dia a dia davant temes específics, carregats de significació, pel que es busca un plus legitimador en aquestes noves formes participatives.

6. Però, vol la gent participar?

En el context en el que estem situant la nostra reflexió, podem també preguntar-nos fins a quin punt vol la ciutadania tenir avui un paper més actiu del que ara mateix té en els afers públics. Díficilment podem imaginar que davant de canvis de les dimensions que esquemàticament hem descrit, les vies d'implicació i participació social a que estàvem acostumats poden quedar

intactes. En l'evolució de la societat liberal i industrial, la demanda i l'èmfasi en la participació van anar sempre vinculats a la pressió exercida des dels moviments progressistes de l'esquerra social i política. Des d'una visió més clàssicament liberal, participar volia dir prendre part en les comesses electorals si es tenia el dret de fer-ho, dret que va estar molts anys vinculat a tenir un cert nivell econòmic. Un cop aconseguits els drets polítics universals, la pressió es va traslladar als centres productius i als altres àmbits socials, entre ells l'escola. El que ens interessa és destacar que la demanda de participació i les dinàmiques de participació han estat històricament vinculades als mateixos moviments i processos socials que reivindicaven una major igualtat i redistribució de recursos en la societat, i que partien de les estructures relativament estables i consolidades de la societat industrial.

La situació actual, amb forta erosió dels lligams i dels vincles socials, no deixa molts espais per a la continuïtat d'aquesta tradició participativa, i tampoc connecta bé aquesta tradició amb els nous moviments socials. Si volem seguir parlant de participació, haurem de partir d'aquesta heterogeneïtat de situacions i moments, trobant per cada persona i col·lectiu, i per un espai i un temps determinat, la proposta participativa adequada. La gent, cadascú de nosaltres, busca la defensa dels seus interessos i la seva identitat en l'acció participativa. I, per tant, cal trobar dinàmiques que impliquen específicament a la gent, sense confiar que aquesta presència sigui constant o més o menys estable.

De fet, tenim avui dos situacions aparentment molt divergents. Per una banda, l'increment de la distància, apatia i cinisme dels ciutadans en front l'activitat política en general (i de partit en particular) i, per l'altra, la revitalització d'espais d'activació que canalitzen l'interès pels temes públics a partir d'una lògica movimentista: no convencional, amb pocs contactes institucionals, sense una organització rígida, amb un discurs de fort contingut ètic i amb una notable càrrega identitària. D'aquesta manera una possible hipòtesi a desenvolupar és que el buit que a poc a poc van deixant els partits polítics ha anat estant ocupat per un arxipèlag d'organitzacions socials que acostumem a anomenar moviments socials. Uns moviments *de nous tipus* que, per oposició als que van emergir als anys seixanta i setanta (que acostumaven a mantenir forts vincles amb els partits i que no trencaven la seva lògica integrativa i partidària) avui tenen en canvi molta més autonomia organitzativa, d'actituds i simbòliques, desenvolupant identitats col·lectives i trobant noves fórmules de participació política i de pressió institucional i de vincular els espais locals i globals.

7. En definitiva, cal reinventar la política, buscant lligar els àmbits global i local

Augmentant les capacitats d'intervenció i participació directa de la ciutadania en tots els àmbits de decisió, i al mateix temps articulant noves formes d'interacció a escala mundial que permetin construir capacitat de govern de la globalització. I això vol dir construir dinàmiques en què les persones d'arreu del món siguin reconegudes en pla d'igualtat arreu del món. Cal doncs avançar cap a esferes públiques globals, com impulsa de manera molt diversa el conjunt de moviments que s'han anat aplegant sota la idea que una altra globalització és possible, que permetin construir espais d'institucionalització i de responsabilitat globals, que vagin generant formes de govern de la nova economia mundial, ajudant doncs a superar els dèficits d'institucionalització globals actualment existents, i ajudant a superar aquesta superficial visió que democràcia i globalització no són compatibles. I per fer-ho no ens sobra temps.