

Dos teorías y media

Posdemocracia en la era de los mercados financieros globales

Claus Offe

Me propongo, en lo que sigue, confrontar tres enfoques teóricos distintos para la comprensión del modo de funcionamiento del capitalismo democrático así como para la justificación de sus realidades. Un enfoque teórico puede considerarse «completo» cuando permite explicar y también justificar el funcionamiento de una estructura político-económica. Lo uno y lo otro, naturalmente, de un modo que sea empírica y normativamente consistente. Las tres teorías a las que me refiero son la teoría socialdemócrata más la de la economía social de mercado, la teoría liberal (de libre mercado) y una tercera, «incompleta» o «media teoría» que, a falta de una denominación mejor, llamaremos «posdemocracia gobernada por los mercados financieros globales». Esta última es incompleta porque si bien puede describir muy bien la «lógica» que determina la realidad de los mercados y la política de nuestros días, no dispone de ningún argumento normativo capaz de demostrar que esa realidad está justificada y es sostenible (para lo cual debería poder demostrar que los mecanismos económico-políticos y su modo de operar son ventajosos para todos los implicados).

LA TEORÍA SOCIALDEMÓCRATA DEL CAPITALISMO DEMOCRÁTICO

En el plano jurídico y constitucional los derechos cívicos garantizan la igualdad de derechos de los ciudadanos, aunque naturalmente no la igualdad de resultados socioeconómicos. La premisa normativa de la igualdad civil es la separación estricta entre recursos socioeconómicos (desigualmente repartidos) y derechos políticos (iguales) de acuerdo con el principio de la no convertibilidad de recursos en derechos: la propiedad sobre bienes económicos no puede traducirse en privilegios legales y en poder político o en un acceso privilegiado a ambos. A la inversa, una posición socioeconómica inferior no debería perjudicar al ciudadano en cuanto a sus posibilidades de influir políticamente. Pero al mismo tiempo se admite que el uso de los derechos políticos sí que puede tener una influencia importante sobre

el estatus socioeconómico y la seguridad de estatus de los ciudadanos, como lo pone de manifiesto toda la legislación fiscal democráticamente aprobada. En ello consiste la conexión asimétrica entre recursos económicos y políticos: en general está excluido que los recursos económicos se traduzcan en poder político, pero se acepta, e incluso se manifiesta explícitamente, que la igualdad de derechos políticos tenga consecuencias en la distribución de los bienes económicos.

Esta fórmula es la base de la teoría normativa «socialdemócrata» y también de la «economía social de mercado» («¡Bienestar para todos!») acerca de la democracia capitalista: los poderes legislativo y ejecutivo, en los que se reflejan las concepciones predominantes acerca de la justicia social, tienen primacía frente a la dinámica del mercado y pueden intervenir en la distribución de los recursos económicos, *pero no al revés*. Dicho con mayor precisión: a la hora de llegar a un compromiso entre la eficiencia o el crecimiento económico, por una parte, y los derechos sociales, por otra, la decisión queda en manos de los agentes democráticamente elegidos, de aquellos que tienen responsabilidad democrática, y no en manos de los agentes económicos. Es la política la que activa los mecanismos de mercado, la que los sanciona y regula. Y la que les aporta un marco institucional que permitirá a su vez al Estado democrático pilotar el proceso económico a fin de conjurar el doble peligro de las crisis económicas graves y de los conflictos sociales destructivos.

Una segunda premisa de la teoría socialdemócrata se relaciona con una teoría de los motivos para la participación y la influencia política de los ciudadanos en tanto que sujetos económicos: afirma que a la vista de la confianza en las capacidades de regulación y gestión financiera del Estado y del desigual reparto de las opciones vitales bajo el capitalismo, existe una aspiración «natural» en todas las capas de la población y sobre todo en las menos favorecidas a hacer uso efectivo de sus derechos políticos (derecho a votar, a formar grupos de interés, a participar en el debate público, etc.). El marco institucional de la democracia liberal ofrece un estímulo permanente para que los ciudadanos se tomen en serio sus derechos políticos, porque su uso abre perspectivas de una configuración «más justa» de la distribución económica y la seguridad de las personas como resultado de la intervención del Estado. Precisamente los grupos menos privilegiados de la población tendrían, según esta teoría, buenos motivos para expresar por los canales democráticos su idea de la justicia y sus reivindicaciones de redistribución y de seguridad. A través de esta permanente autocorrección democrática se lograría, como suma de logros acumulativos, la inserción social y la domesticación de la dinámica de mercado capitalista e incluso una economía de mercado no solo eficiente sino también «social» y hasta legítima y estable, según criterios de justicia. Estas son las grandes líneas de una teoría que si bien hoy parece obsoleta, no deja de ser una teoría «completa» del capitalismo democrático, que explica tanto el funcionamiento del mercado como la dimensión normativa del orden social que ha obtenido sus credenciales gracias al Estado democrático.

LA TEORÍA LIBERAL (DE LIBRE MERCADO) DEL CAPITALISMO DEMOCRÁTICO

Contrariamente, una teoría alternativa de la democracia capitalista, la teoría «liberal de mercado» o «liberal-pluralista», describe y justifica una separación estrictamente *simétrica* entre el mercado y la política estatal. Así como el poder de mercado no ha de traducirse en poder de decisión política, el Estado y la política tampoco deberían tener capacidad para intervenir (salvo marginalmente y en general para garantizar «el orden») en la distribución de bienes generada por el mercado. Esta teoría, particularmente en conexión con una teoría política «pluralista», da por sentado que en esta diferenciación simétrica de las esferas política y económica ninguna de las dos puede reclamar primacía con respecto a la otra, pues en otro caso la libertad económica y otras estarían en peligro. Por consiguiente, si bien ni el Estado ni el mercado son instancias independientes una de otra, sus relaciones recíprocas no pueden someterse, ni empírica ni normativamente, a jerarquía alguna; se trata más bien de «subsistemas» de rango funcional igual.

Esta teoría, cuya formulación explícita se halla en teóricos como Talcott Parsons, Seymour M. Lipset y Niklas Luhmann, describe la relación entre Estado democrático y economía capitalista como una relación de interdependencia sin primado. El input del sistema político en el económico estriba en la garantía legal de los derechos de propiedad y de la libertad de contrato así como en el suministro de infraestructuras y servicios. A la inversa, el input de la economía en la política consiste en los impuestos, por una parte, y en la representación de grupos plurales de interés, por otra. Pero a la vista del elevado grado de diferenciación de las estructuras socioeconómicas, ninguno de los grupos de interés es lo suficientemente fuerte como para imponer sus exigencias contra el sistema político y hacerse así con el poder. Más bien la presión genera contra-presión y la concurrencia de los partidos y de los gobiernos que forman por tiempo determinado propicia el cambio político. En cuanto a los motivos de la participación de los ciudadanos y sus preferencias políticas, en una sociedad moderna pluralista y diferenciada no se identificarán por lo general con *un* grupo determinado, sino que se adscribirán, aunque sea con gran flexibilidad, a *más* de un grupo o identidad, una situación que en el plano micro (por ejemplo, la persona individual que es a la vez asalariado y propietario de su vivienda, y además progenitor, miembro de una iglesia, etc.) conduce al fenómeno tan saludable de la *cross pressure*, que mitiga la intensidad de los conflictos sociales.

¿Qué dice la teoría liberal-pluralista de las pautas de participación política y de sus motivos? Su preocupación se centra en los peligros de una «excesiva» movilización y participación que, de acuerdo con ciertas doctrinas sociológicas de los años 50 y 60 del siglo XX, serían sospechosas de convertirse en una fuente de inestabilidad, cuando no constituirían amenazas «totalitarias». ¹ Una cultura

política «postideológica» que llevase al ciudadano a distanciarse de la mayor parte de cuestiones políticas y a mostrarse indiferente a este respecto es considerada, junto con un sentimiento difuso de lealtad al sistema político, como garantía de una estabilidad beneficiosa para todos.

Otro rasgo característico del pensamiento político liberal-pluralista es el supuesto axiomático de una gran distancia –en analogía con el mercado– entre las élites (los «empresarios políticos» de Schumpeter) y las no-élites (que serían los «consumidores» políticos). Así como los consumidores medianamente racionales no asaltarían una empresa con cuyos productos estuvieran insatisfechos, sino que simplemente se pasarían a otra empresa que les hiciera una mejor oferta, de los ciudadanos democráticos hay que esperar que como consumidores políticos, ante un eventual descontento, no se lancen a la lucha colectiva, sino más bien que se resuelva en un cambio de las opciones electorales a título individual. Hay que ver, por consiguiente, como una ventaja normativa de la democracia que así funciona su capacidad para garantizar la paz social y la estabilidad política. En términos análogos, los mercados dejados a su albur velan por un bienestar creciente.

LA «MEDIA» TEORÍA: EL CAPITALISMO POSDEMOCRÁTICO DE LOS MERCADOS FINANCIEROS

Hoy en día han quedado en gran medida obsoletas tanto la teoría socialdemócrata como la teoría liberal-pluralista –junto con sus supuestos sobre la participación política y su distribución–, y ello afecta a sus aspectos analíticos lo mismo que a los normativos. Alcanzaron la fecha de caducidad con la inflexión histórica experimentada por el capitalismo democrático en la segunda mitad de la década de 1970, intensificada posteriormente a partir de 1989. Poco a poco vamos entendiendo cómo y con qué resultados funciona la economía política de los mercados financieros globalizados y nos percatamos de las consecuencias que tiene sobre las estructuras políticas y las posibilidades de acción de los estados nacionales de constitución democrática (si bien también en parte «posdemocrática»). Lo que no tenemos en absoluto es una teoría y una justificación normativa de la nueva situación, es decir, una respuesta inteligible para todos los afectados e implicados a la pregunta de para qué o en qué sentido es realmente buena esta nueva situación que se da en la realidad de las cosas. El tipo de respuesta que, como hemos visto, aportaban las viejas teorías basándose en principios de justicia social o en la promesa de libertad individual y de una estabilidad política libre de violencia. En la nueva situación los privilegiados titulares de los recursos financieros pueden muy bien marcar la agenda y la toma de decisiones del proceso político mientras que ellos mismos, al igual que los resultados distributivos derivados de la dinámica del mercado, se ven cada vez menos afectados o corregidos por los derechos sociales y las intervenciones políticas.

Al contrario, la acción del Estado, las intervenciones públicas, se encuentran sometidas a la presión de los imperativos de los «mercados».² En comparación con el modelo socialdemócrata, en la situación actual del capitalismo de los mercados financieros globalizados nos encontramos, además de una crisis endémica de las finanzas públicas, con una asimetría invertida. Son los *mercados* los que determinan la agenda y los límites (fiscales) de la política y es poco lo que puede hacer por su parte la *política* para frenar la dinámica de los «mercados», a no ser que las élites políticas estén dispuestas, con gesto suicida, a exponerse a la devastadora capacidad de represalia de los «mercados».

Esta lógica del predominio absoluto de la acumulación, el beneficio, la eficiencia, la competitividad, la austeridad y la «mercantilización» sobre la esfera de los derechos sociales, la redistribución con criterios políticos y la sostenibilidad, así como, a la inversa, la impotencia de esta esfera frente a lo anterior, es lo que caracteriza a la versión actual de la democracia capitalista (o mejor, siguiendo a Crouch, la «posdemocracia»)³ y lo hará por tiempo imprevisible.⁴ Esta lógica, tal como se desarrolla ante nuestros ojos y con alcance global, es sin duda lo suficientemente poderosa como para, a diferencia de todas las autodescripciones anteriores del capitalismo democrático, dominar *en ausencia* de una teoría normativa, es decir, a partir solo de la mera facticidad, como una realidad desnuda y brutal que al perecer se las arregla bien sin la gama de justificaciones a partir de categorías como «progreso», «justicia», «libertad» o «estabilidad». Debido a esta carencia de componente normativo –es decir, de una promesa legitimadora– considero a la teoría neoliberal (o radical de mercado) solo «media» teoría: se limita a describir lo que sucede en el capitalismo globalizado de los mercados financieros, pero elude la cuestión de para qué es o podría ser «bueno».

Esta lógica arranca de la negación categórica de la existencia de conflicto o tensión entre los derechos sociales y los derechos de los actores en el mercado. Los gobiernos, que han de velar por la justicia social y que además se enfrentan a las correspondientes exigencias, es decir, a la contradicción («voice») de los ciudadanos, se han quedado en gran medida sordos ante el enorme y omnipresente ruido («noise») del imperativo del ahorro, de la austeridad. La urgencia de este imperativo y a la vez la dificultad de seguirlo obedecen a tres factores. En primer lugar está la necesidad de rescatar instituciones financieras en quiebra (o en riesgo de quebrar) entre cuyos clientes prioritarios se cuentan los Estados. En segundo lugar, los gobiernos no pueden solucionar sus apuros financieros subiendo los impuestos porque eso afectaría a los inversores privados en la economía «real» y les quitaría estímulos para invertir (en el país). En tercer lugar, no es posible reducir el gasto porque partes crecientes del sistema de seguridad social, hasta hace poco financiado principalmente a través de mecanismos «para-fiscales» de contribución, han de financiarse cada vez más a través de los presupuestos generales a fin de reducir, en aras a la «competitividad», las cargas que recaen en los empresarios. Acuciado por estos tres factores, el Estado ya no es un

elemento plausible capaz de atender y dar satisfacción a los intereses y exigencias de quienes se sitúan en el «lado de la demanda». Para garantizarse un mínimo de margen de maniobra, por lo demás, el Estado experimenta una transformación gradual: deja de ser el clásico «Estado fiscal» (schumpeteriano) para convertirse en un «Estado endeudado». Es decir, los gastos no se cubren ya con los ingresos corrientes sino con los ingresos *futuros* (esperados), con la particularidad además de que la base fiscal de la que dependerán tales ingresos resulta diezmada porque hay que utilizar una proporción creciente de los presupuestos para atender al servicio de la deuda (y no en la inversión para la provisión de servicios e infraestructura). Cabe decir con Streeck que nos hallamos ante una capacidad fiscal de acción decreciente por parte del Estado debido al agotamiento de sus recursos disponibles.⁵ La crisis endémica de las finanzas públicas merma radicalmente las posibilidades de elección democrática.⁶ Los ciudadanos, en definitiva, han de habituarse al hecho de que un Estado fiscalmente agotado es el destinatario equivocado para obtener servicios públicos.

¿QUÉ HARÁN LOS CIUDADANOS? CUATRO RESPUESTAS POSIBLES

Esta combinación de factores restrictivos deja muy poco margen para los procesos e instituciones que constituyen realmente el núcleo de la toma de decisiones democráticas. Me refiero a la concurrencia entre partidos, las elecciones, la representación parlamentaria y la legislación. Al fin y al cabo, si la decisión acerca de subir impuestos o de aumentar el gasto queda fuera de agenda, como pasa en el Estado endeudado (o en el «Estado competitivo»), se acaba con una función esencial de la política parlamentaria. Las decisiones se desplazan a otros ámbitos, situados en su mayoría fuera del alcance de quienes participan en la política democrática convencional (o sea, los votantes, los partidos y los Parlamentos). Las competencias de decisión política –que en la UE son a menudo de carácter supranacional– se trasladan *de facto* a todo tipo de comisiones nombradas por el gobierno y a las diferentes instituciones fideicomisarias (incluyendo los bancos centrales), como sucede con las cumbres europeas *ad hoc* (o las reuniones del G-20) de jefes de gobierno. Estos órganos, incluida la Comisión Europea, carecen de color político (partidario) y solventan sus negocios a puerta cerrada, de tal manera que la transparencia democrática y la obligación de rendir cuentas están en gran medida ausentes, lo mismo que en otros casos de gobierno global, en los que cabe observar una tendencia al anonimato del lugar preciso de la responsabilidad política.⁷ A lo que parece los órganos representativos de la democracia parlamentaria han perdido el control sobre resortes esenciales de la política fiscal y presupuestaria, que han quedado en manos de las agencias de rating y de otros poderes de los mercados financieros.

A partir del giro neoliberal de los años 1980 (cuando empiezan a registrarse signos de una renuncia general, pero especialmente marcada en las capas sociales inferiores, al uso de los derechos políticos), los órganos y actores de la democracia representativa perdieron también, en nombre de la eficiencia, la austeridad, la privatización, la desregulación, el partenariado público-privado, el *new public management*, etc., una buena parte de sus capacidades de control sobre la calidad, el precio y la distribución de los servicios públicos. Como consecuencia de todo ello una porción creciente de la ciudadanía (sobre todo los que tienen interés directo en las inversiones y los servicios estatales y que dependen de ellos) llegó a la conclusión de que la participación en la política democrática es un esfuerzo en gran medida estéril. Cabría hablar de una doble brecha en el control democrático: los gobiernos pierden el control sobre los impuestos y el sector financiero y como reacción a ello los ciudadanos pierden la confianza en la idea de un control democrático sobre los gobiernos y su política.

La pregunta inmediata, la cuestión abierta, que interesa hoy tanto a las élites políticas como a los científicos sociales es qué harán *en lugar de eso* los ciudadanos. Sería arriesgado suponer que a la larga los ciudadanos se retraerán y permanecerán en un estado de callado fatalismo, si bien la industria de la comunicación hace todo lo posible para que tal expectativa acabe por confirmarse. Alternativamente cabe hablar de cuatro escenarios posibles que son objeto de discusión tanto por parte de los científicos sociales como de los comentaristas políticos preocupados pues los consideran signos anunciadores de un posible cambio en el comportamiento de sectores de la población.

El primero es lo que llamo la política de «hágalo usted mismo» no institucional en el seno de la sociedad civil. Síntomas de esto serían tanto las acciones de los consumidores críticos (por ejemplo, determinados boicots de consumidores) como los movimientos de protesta de los «Indignados» mediterráneos e incluso las iniciativas ciudadanas en forma de movimientos, recogidas de fondos y financiación de proyectos, la autoayuda y la beneficencia privada, sustitutos en parte de unos servicios sociales insuficientes. Estas formas de participación política no convencional, aunque su base social se limita mayoritariamente a las capas medias urbanas jóvenes con estudios, cuentan con una considerable dosis de simpatía en la opinión pública, e incluso con el apoyo, cuanto menos retórico, de las élites políticas y económicas que ven con buenos ojos el «compromiso ciudadano».

Una segunda reacción consistiría en breves estallidos en forma de protestas masivas, a veces violentas, en las grandes ciudades, como se pudo ver hace unos pocos años en Londres, París, Atenas, etc. En contraste con las rebeliones que se produjeron en 2011 en El Cairo y otros epicentros de la llamada «Primavera Árabe», estos estallidos carecían en gran medida de objetivo político y fueron en parte cobertura para el desencadenamiento de una agresiva ira de masas. Acontecimientos recientes han situado de nuevo entre los temas objeto de atención por parte de los sociólogos a la multitud entregada a la violencia, que al parecer ha

vuelto.⁸ Wolfgang Streeck advierte: «donde los canales legítimos de articulación política están cegados, pueden abrirse en su lugar canales ilegítimos y eventualmente con un coste social y económico muy alto».⁹

Una tercera alternativa sería la ulterior progresión del populismo de derechas, que tiene bastiones en los países de Europa central y suroriental (Austria, Hungría, Bulgaria, Rumanía, Grecia) y también, aunque con un alcance algo menor, en Francia, Polonia, Holanda y los países escandinavos. Un elemento central de la política de estos movimientos y partidos populistas de derechas, que ha cosechado importantes éxitos, son las exigencias social-proteccionistas y a la vez nacionalistas de *cierre de las fronteras* (contra mercancías extranjeras, inmigrantes o decisiones políticas por ejemplo de la UE), la intolerancia agresiva frente a las minorías (étnicas, sexuales, religiosas) en nombre de la homogeneidad «etno-nacional» y el encumbramiento de líderes carismáticos y «empresarios políticos» de éxito a la vez que se lanzan ataques muy agresivos y se cubre de desprecio a la «clase política» establecida. Los partidos y movimientos populistas de derechas son los únicos actores políticos que han logrado, desde los años 1990, una ampliación de su base social y de su movilización electoral.

Finalmente, tanto entre los científicos sociales¹⁰ como en los partidos políticos se registra, y aquí tendríamos el cuarto escenario, una intensa búsqueda, marcada por la urgencia, de nuevas instituciones y nuevos procedimientos complementarios de participación política. Se trataría de hallar vías que permitan a las personas intervenir, al margen del cálculo estratégico de los partidos, para hacer oír su voz de manera más directa, con más frecuencia y sobre una variedad mayor de temas, de lo que consienten las instituciones representativas. Tales proyectos de democratización de la democracia merecen atención científica y también que se experimente con ellos de manera imaginativa. Pero en este cometido habría que tener en cuenta, entre otras cosas, las *condiciones* sociales y los procedimientos (más o menos) argumentativos y «deliberativos» en virtud de los cuales se *forman* los intereses y las preferencias políticas, y no solo la ampliación de las *oportunidades* de *darles expresión*. Porque nuevos procedimientos, por si solos, no moverán a los ciudadanos a una participación más intensa si ante sus ojos sigue reduciéndose el margen de acción de la política pública (lo que puede «ofrecer») y la vida política permanece encerrada en la «cárcel del mercado».¹¹

Traducción de Gustau Muñoz

NOTAS

1. Véase el capítulo de Samuel P. Huntington sobre EEUU en id., M. Crozier y J. Watakuni, eds., *The Crisis of Democracy. Report on Governability and Democracies to the Trilateral Commission*, Nueva York, 1975, pp. 59-118.
2. Así por ejemplo, por situarnos en un plano empírico, en seis países en crisis de la UE más de una sexta parte de los ciudadanos de 15 a 24 años son «NEET» (como indica la nueva expresión estadística: «Not in Education, Employment or Training») [equivalente a la fórmula generalizada en castellano: «NINI»: ni estudiando ni trabajando, N. del T.], y son tratados debido tanto a las políticas de austeridad de sus gobiernos como de la UE en la práctica como «Nieten». (European Trade Union Institute, ETIU, *Benchmarking Working Europe*, Bruselas, 2013, p. 77).
3. Colin Crouch, *Post-Democracy*, Nueva York, 2004.
4. Véase Wolfgang Streeck, «The Crisis of Democratic Capitalism», *New Left Review* 71 (2011), pp. 5-29, <http://newleftreview.org/11/71/wolfgang-streeck-the-crisis-of-democratic-capitalism>.
5. Wolfgang Streeck, «Endgame Fiscal Crisis of the German State», MPIfG Discussion Paper 07/7, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia, mayo 2007, pp. 32 y 34, http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2007/25/pdf/dp07_7.pdf
6. Wolfgang Streeck y Daniel Mertens, «An Index of Fiscal Democracy», MPIfG Working Paper 10/3, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia, abril 2010, p. 5, www.mpifg.de/pu/workpap/wp10-3.pdf
7. Véase Claus Offe, «Governance. An 'Empty Signifier'?, *Constellations* vol. 16, n° 4 (2009), pp. 550-562.
8. Véase Franz Walter, *Vom Milieu zum Parteienstaat. Lebenswelten, Leitfiguren und Politik im historischen Wandel*, Wiesbaden, 2010, p. 214.
9. Wolfgang Streeck, «Public Sociology as a Return to Political Economy», <http://publicsphere.ssrc.org/streeck-public-sociology-as-a-return-to-political-economy/>
10. Véase por ejemplo, Graham Smith, *Power Beyond the Ballot. 57 Democratic Innovations from around the World. A Report for the Power Inquiry*, Londres, 2005, y del mismo autor, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge, 2009.
11. Véase Charles E. Lindblom, «The Market as Prison», *The Journal of Politics*, vol. 44, n° 2 (1982), pp. 324-336.

.....

Claus Offe (1940) es sociólogo y politólogo de proyección europea. Durante muchos años enseñó en las universidades de Bielefeld, Bremen y Humboldt de Berlín, así como en las universidades americanas de Princeton, Harvard y Stanford. Colaborador de Jürgen Habermas, forma parte de la segunda generación de la Escuela de Frankfurt. Actualmente es profesor de sociología política en la Hertie School of Government de Berlín. El presente artículo fue publicado en la revista austriaca *Transit* 44 (2013) en alemán y en *IWMpost* 109 (enero-abril 2012) en inglés. <http://www.iwm.at/transit/heft-44-zukunft-der-demokratie/> © Claus Offe / Transit.