

# EXIGENCIAS INSTITUCIONALES EN TIEMPOS DE CAMBIO

## ÍNDICE

- I. PLANTEAMIENTO
- II. CARACTERIZACIÓN DE UN CAMBIO
  - 1. Presupuestos tecnológicos
  - 2. Presupuestos económicos
  - 3. Presupuestos políticos y sociales
- III. EL DESCONCIERTO DE LAS INSTITUCIONES
- IV. TERRITORIO Y PODER
- V. A MODO DE CONCLUSIÓN

José Tudela Aranda

Doctor en Derecho

Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad

Letrado de las Cortes de Aragón

## I. PLANTEAMIENTO

Pocos dudan que el presente es tiempo de mudanza. Es fácil coincidir en que nos encontramos en uno de esos momentos históricos que se acerca al concepto etimológico de crisis, “lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no acaba de nacer”. Tiempo de transición y, como todo tiempo de transición, dominado por más certidumbres que dudas. Algunas de esas, certidumbres y dudas, son recurrentes. Otras, sin embargo, no lo son tanto. No es mi intención exponer ni unas ni otras. Ello desbordaría con mucho mi capacidad y la propia intención de estas páginas. Mi intención es más modesta. Sólo deseo llamar la atención sobre un aspecto de este mundo en cambio. Como del título que preside estas palabras se desprende, me refiero a las instituciones.

El análisis institucional no es el que más espacio ocupa cuando llega la hora de abordar las características de esta crisis. Incluso, podría llegar a decirse, domina al respecto un cierto desdén. Como si entre los muchos problemas que se pudieran elegir como centro de atención, el de las instituciones fuese menor, formal y, en última instancia, irrelevante. Creo que en cualquier caso, al margen de apreciaciones tan legítimas como necesariamente subjetivas, habría de convenirse en que las instituciones deben ser objeto de estudio. Así, mi primer objetivo no es sino añadir una voz a aquellos que reclaman la importancia de la perspectiva institucional. Devolver el diseño institucional a la agenda política y social, se me antoja una tarea de primera necesidad.

Inmediatamente, hay que aclarar cuál es el concepto de institución al que se hace referencia. Desde luego, este concepto implica aquellos órganos, particularmente los directamente relacionados con el ejercicio de los poderes del Estado, aquellos que podrían denominarse órganos constitucionales en virtud de su preeminencia en el entramado constitucional. Junto a ellos, sería necesario referirse a otros que, como el conjunto de administraciones públicas o los distintos órganos del Poder Judicial, resultan esenciales en la

construcción política de un Estado. Pero la idea de institución va más allá de lo que una concepción formal puede englobar. Estoy pensando en conceptos como Derecho, Territorio, Capital, Sistema financiero o Conocimiento, que han sido pilares de nuestra forma de organizar el poder y la sociedad y que se encuentran, nadie lo puede negar, sometidos a un embate extraordinario. La apelación a la necesidad de pensar las instituciones obliga a mirar a estos y otros conceptos. No sólo porque, más allá de definiciones académicas, resulta difícil negarles esa caracterización. Incluso por encima de ello se encuentra el hecho de que sin revisar el presente de estos conceptos será imposible comprender el devenir las instituciones más estrictamente “formales” y, mucho menos, intentar prepararlas para los retos que son ya presente.

Las instituciones enunciadas dan cuenta de otra perspectiva del análisis que planteo. Todas las instituciones desde las que reflexiono y que podrían ser objeto de análisis singular, se encuentran directamente vinculadas con lo público. Precisamente, creo que la redificación de este concepto es uno de los grandes retos pendientes. La dicotomía clásica entre público y privado no puede mantenerse. Mantenerla sólo ha servido para ocultar una confusión que necesariamente había de erosionar aspectos relevantes de ese ser público. Si es evidente, y seguramente no sólo lo es, también es necesario, que la relación entre lo público y privado siga siendo intensa, con zonas incluso de confusión, no lo es menos que es tiempo de reflexionar sobre este roce. Así, nada debe impedir construir un concepto nuclear de lo público vinculado a la estricta defensa del interés general que, sea cual sea su dimensión, resulte siempre suficientemente fuerte como para asegurar con garantías ese interés general. Una correcta y adecuada definición del espacio público es la primera condición para la construcción de la red de garantías necesarias para proteger aquello que siempre debe ser razón de ser de ese espacio público, es decir el interés general.

Por ello, aunque existan instituciones privadas de indudable relevancia para el tema que es objeto de nuestro interés, no serán objeto de análisis. Se trata, al

menos en un primer momento, de construir ese núcleo público desde la perspectiva institucional. Desde luego, ésta no es la única. Existen otras de tanta o mayor relevancia. Pero el papel de las instituciones ha sido y seguirá siendo determinante para una ordenación racional del poder y de sus relaciones con los ciudadanos. Dicho de otra forma, un adecuado diseño institucional no asegura por si mismo la realización de los valores necesarios que presupone el interés general pero es condición para el logro del objetivo final.

Serían precisas más reflexiones para poder centrar adecuadamente el tema que se estudia. No siendo posible articular ni siquiera en sus trazos más gruesos el discurso, sí quiero dejar constancia de una idea que considero transversal. Me refiero a una esquizofrenia que caracteriza el actuar más cotidiano. Creo que en la mayoría de las ocasiones seguimos desenvolviéndonos, tanto en el ámbito de lo público como en muchas veces en nuestra vida privada, como si nada hubiese cambiado. Las llamadas de atención son fogonazos de ese cambio que provienen de esferas ajenas a los grandes circuitos, en muchas ocasiones desde la juventud. En el ámbito institucional, aquél en el que se desenvuelve este trabajo, el anacronismo resulta especialmente evidente. La práctica totalidad de las instituciones anteriormente enunciadas descansan sobre principios, conceptos y procedimientos que fueron enunciados hace cien sino doscientos años y, desde luego, pensadas en circunstancias bien diferentes. Lo más paradójico es que son escasas las instituciones que parecen ser conscientes de esta circunstancia y que, en consecuencia, han comenzado a adoptar alguna medida. Desde este anacronismo transversal y estructural, es desde el que deseo realizar la presente reflexión.

Antes de proseguir, hay que realizar una parada frente a una lógica objeción que podría realizarse a las ideas centrales de este discurso. Me refiero al hecho de su anclaje preferente en sociedades desarrolladas que han resuelto problemas primarios. Desde luego, si la referencia se circunscribe a

determinadas esferas de sofisticación la crítica sería inobjetable. Por el contrario, si se acepta como uno de los retos incuestionablemente globales la resolución de problemas relacionados con la igualdad y dignidad de todos los seres humanos, entiendo que el debate planteado adquiere su mayor relevancia. Precisamente, el orden institucional existente es un orden pensado en una consideración nacional de los problemas. Uno de los cambios inevitables a los que se enfrenta ese orden institucional es la consideración de que no existen problemas ni injusticias ajenas. El mismo egoísmo que durante siglos impulsó la política de las grandes potencias obliga en la actualidad a realizar una lectura transfronteriza de los problemas.

Por otra parte, tengo el convencimiento de que un mapa institucional adecuado, riguroso y eficiente es condición universal de desarrollo. Las instituciones, sus formas y sus procedimientos, no son lujo de pudientes. Son necesidades primarias de cualquier sociedad como premisa para su estabilidad y más justo desarrollo.

No quiero decir con ello, anticipando críticas que se reiteran, que haya que universalizar un determinado modelo institucional, aquél que comúnmente se denomina occidental. Pero este modelo está asentado sobre la persecución de unos valores, igualdad, justicia, libertad, solidaridad, que bien pueden ser compartidos. El orden institucional es naturalmente modulable y variable. Pero difícilmente podrá prescindir entre sus objetivos de valores como los antedichos.

## **II. CARACTERIZACIÓN DE UN CAMBIO**

### **1. Presupuestos tecnológicos**

Aunque sea de forma necesariamente sumaria y condenada a carencias desafortunadas, resulta preciso adentrarse brevemente en la descripción de algunas de las circunstancias que permiten la coincidencia en la existencia del cambio aludido. Los cambios han acaecido, están acaeciendo cada minuto, en todas las esferas de la acción humana. Pero es difícil dudar de que el presupuesto de todos ellos no sea un cambio tecnológico y científico de primera magnitud.

Como en otros muchos casos, lo primero que resulta preciso recordar es que la relación del cambio con los avances científicos y las correspondientes aplicaciones técnicas no es precisamente una novedad en la historia. En realidad, sólo es la continuidad de una pauta histórica. En cualquier caso, lo que resulta relevante es que la innovación científica, especialmente en las áreas de la información, comunicación y biología, acaecida en los últimos años ha abierto un nuevo ciclo histórico. Un ciclo que para nosotros, sujetos pasivos y activos, es, en primer lugar un gran desconocido. Estamos en sus albores y es difícil predecir cuáles serán sus consecuencias. Porque, no puede olvidarse, la mayoría de las tecnologías que lo han originado son apenas unas recién nacidas.

En todo caso, y a pesar de esa innegable juventud, lo cierto es que esas consecuencias no sólo son ya visibles sino que han comenzado a afectar estructuralmente a todo el modelo social preexistente. Así, pocos pueden negar hoy que Internet ha transformado radicalmente en pocos años la forma de comunicación en su más amplio sentido e, incluso, la forma de trabajar. Así, nos encontramos con una de las características más singulares y propias de la presente revolución tecnológica. Me refiero a la velocidad de los cambios, de su incidencia social y, lo que resulta casi más importante, a su capacidad para modificarse de manera continúa. Velocidad y dinamismo que parecen advertir que los tiempos de patrones inmutables y cánones centenarios han desaparecido para sumergirnos en una cotidiana complejidad que deberá ser gestionada con modelos más cercanos al caos meteorológico que a los de cualquier presunta ciencia exacta.

Más allá de las estructuras científicas y técnicas, y como se indicó, información y comunicación son conceptos centrales en esta transformación. En realidad, el gran soporte del cambio es un cambio radical en la forma de comunicación que afecta a muy diversas tecnologías y que multiplica sus efectos mucho más allá de lo que pudiera ser previsible en un primer análisis. El desarrollo de la telefonía móvil; de Internet; de la tecnología digital o de los transportes aéreos de bajo coste, han provocado una revolución sin parangón en nuestra capacidad para comunicarnos y relacionarnos. La información será uno de los objetos de esa comunicación. Pero lo que resulta preciso tener en cuenta es que toda nuestra forma de organizarnos, pública o privadamente, está basada en la comunicación. Por ello, resulta fácil entender como las consecuencias de esa revolución son transversales e imparables, alcanzando cualquier faceta del actuar humano.

Si todo hace indicar que la transformación de la comunicación y, con ella, de todas las manifestaciones de formas de relación se encuentra en una fase iniciática, más de lo mismo se puede decir en relación con el otro gran campo de innovación transformadora, el de la biología y genética. Sin duda, los cambios en estas áreas pueden llegar a ser tan o más significativos para el conjunto social que aquellos que han sacudido el mundo de la comunicación. Pero hoy todavía su incidencia resulta menor y es más difícil reflexionar sobre ellos. Lo que es evidente es que, dadas las consecuencias que de esos cambios se derivan, resulta forzoso comenzar a reflexionar sobre las mismas, de manera que se posean al menos esbozos de respuesta para cuando las preguntas se encuentren sobre la mesa.

Una consecuencia fundamental de los cambios reseñados, y esencial para entender la significación política de los mismos, es la transformación del espacio y del tiempo y de su percepción como realidad que conllevan. Necesariamente, espacio y tiempo han estado históricamente ligados a nuestra capacidad para comunicarnos y relacionarnos. Ni uno ni otro pueden ser lo mismo cuando barreras centenarias se diluyen y cualquier alumno africano podría estar siguiendo un congreso en Ecuador en directo o cuando el intercambio de informes y su corrección puede ser conjunta y simultánea

aunque medien miles de kilómetros de distancia. Como todos somos conscientes, algo teóricamente tan banal como la telefonía móvil ha transformado nuestra percepción de aislamiento, también nuestra capacidad de soledad, “condenándonos” a un estar permanente comunicados.

Circunstancias fácilmente aprehensibles por cualquier ciudadano que lógicamente, se reiteran y multiplicadas en potencia, cuando nos referimos a relaciones de poder. Así, resulta fácilmente entendible que esa relativización sustancial del tiempo y la distancia sea esencial para comprender no sólo algunos de los cambios más notables en la forma de ejercer el poder sino, lo que más importa, para determinar qué criterios deben servir a la gestión de ese poder en los próximos años.

Una consideración final en esta aproximación a los presupuestos tecnológicos. La ciencia y la técnica nos ofrecen oportunidades, capacidad para mejorar y avanzar. Los perjuicios que se puedan derivar de su mala aplicación sólo serán responsabilidad de aquellos que las instrumentalicen. Pero sí me parece conveniente subrayar un riesgo que entiendo grave. Me refiero a los riesgos que esta potencia del desarrollo científico tiene para su convivencia adecuada con la cultura humanista en el sentido más amplio del término. El aislamiento del progreso científico en una hermosa jaula de cristal es un riesgo no desdeñable. Más que nunca es importante vigorizar los recursos humanísticos. Precisamente, para poder elegir correctamente entre aquellas opciones que la ciencia y la técnica han puesto en nuestras manos.

## 2. Presupuestos económicos

La economía bien puede ser vista como condicionante de un orden social bien como reflejo de ese orden y de otras circunstancias. Creo que no es posible escindir la moneda y que es las dos cosas al mismo tiempo. Pero este es un debate diferente. Lo cierto es que también los cánones clásicos del actuar económico se han transformado en los últimos años. Bajo el lugar común de la globalización las relaciones económicas han visto transformadas su dimensión espacial, fracturando nociones que parecían inamovibles, sobre todo en



relación con el flujo de capitales. Por otra parte, la citada relativización del espacio y del tiempo ha tenido consecuencias necesarias en el orden económico internacional. Así, desde luego no sólo ligado a esta circunstancia, en pocos años el mapa de las potencias económicas se ha visto transformado con la emergencia de nuevos actores que han pasado a desempeñar un papel protagonista y que parecen llamados a ser referencia fundamental del nuevo orden económico mundial.

En todo caso, las reflexiones sobre los cambios económicos se hubiesen escrito de manera bien diferente hace un año. La crisis de 2008, en la que todavía se encuentran sumergidas casi todas las grandes economías, a salvo de las de los denominados países emergentes, ha hecho que análisis contundentes hayan quedado rápidamente obsoletos. La euforia se ha convertido en depresión, la certeza en inseguridad y la arrogancia...

Este dato obliga a una natural prudencia. Es también muestra de la volatilidad de este tiempo. Podría aducirse que se trata de una más de las crisis cíclicas que caracterizan el desenvolvimiento del capitalismo. Pero todo hace indicar que no se trata de una crisis más. Sin necesidad de llegar a aceptar como válidos los enunciados que han proclamado la muerte del capitalismo, es posible coincidir en una crisis profunda que necesariamente habrá de cambiar pautas antiguas y que enfrenta a un mundo diferente. Puede ser que cómo afirma la economista Carlota Pérez se trate de una de las crisis dramáticas que suceden a los grandes booms económicos tras la aparición de nuevas tecnologías e infraestructuras y que son preludio de una etapa más larga de reposo natural. Lo cierto es que esta crisis debiera servir para obligar a la pausa y aconsejar la reflexión y la autocrítica.

En cualquier caso, la profundidad de la crisis dejará necesariamente un profundo rastro de desconfianza y miedo que tardará un tiempo en desaparecer. La sociedad del riesgo ha enseñado sus dientes más agresivos y muchos de aquellos que se han sentido confortablemente seguros en las últimas décadas, seguirán durante un tiempo mirando al futuro con dudas e incertidumbre. Así, hay que pensar que una de las consecuencias de la crisis

económica va a ser profundizar en una de las circunstancias características del nuevo modelo social. Incertidumbre, riesgo, complejidad. Triada excesiva que exigirá de los poderes públicos una notable dosis de imaginación para saber dotar a los ciudadanos de unos mínimos padrones de seguridad por más relativa que pueda ser.

Desde luego, no es el hecho de menor importancia la transformación del mapa de potencias económicas. La emergencia de países como Brasil o China como potencias de primer orden o la mera incorporación a ese mapa de otras economías como la India, es por sí sola una circunstancia definitiva para cambiar la configuración del orden económico y político mundial. Es pronto para tener siquiera un esbozo de sus consecuencias. Lo seguro es que nada será como ha sido. Por ello, tampoco nos sirven las pautas que tenemos preestablecidas desde hace décadas.

Por otra parte, nadie niega hoy que cualquier modelo de desarrollo económico vaya a estar necesariamente condicionado por la tensión medioambiental. Desde las advertencias del Club de Roma hasta la fortaleza política del ecologismo, la cultura de la sostenibilidad ha llegado para instalarse como necesidad transversal lejos de cualquier moda. La certeza de encontrarnos en el umbral de un cambio climático obliga a mirar esa necesidad desde una gravedad suplementaria. Pero la aceptación universal de la existencia del problema no significa coincidencia en la solución. Necesariamente, en este extremo las tensiones entre países desarrollados y países en vías de desarrollo se harán especialmente latentes. Como se harán entre un modelo económico basado en el consumo y un estándar de confort y las necesidades restrictivas derivadas de la realidad medioambiental.

De esta forma, todo parece indicar que la crisis económica va a acelerar la búsqueda de nuevos paradigmas de calidad de vida. Unos paradigmas que no podrán ignorar una exigencia fundamental. La extensión universal del bagaje mínimo de la dignidad humana, más allá de cualquier frontera. En realidad, éste es el primer reto para la sostenibilidad de cualquier orden futuro. Y, por supuesto, su primera exigencia moral.

### 3. Presupuestos políticos y sociales

Necesariamente ligados a los dos anteriores, los cambios también sacuden tanto la esfera de la acción política como los comportamientos sociales. Desde luego, con diferencias. Por definición, las estructuras políticas se muestran más reacias a interiorizar reflejos de la nueva situación mientras que la esfera de la sociedad civil da muestras continuas de una mayor flexibilidad. Los cambios sociales son numerosos y afectan tanto a lo que comúnmente se denomina esfera de lo privado como a lo que es relación con los poderes públicos. Si bien podría afirmarse que los cambios más relevantes están acaeciendo precisamente en esa esfera de lo privado que está sometida a una muy profunda transformación y que ha visto como en muy poco tiempo paradigmas seculares han ido cayendo, nuestra atención se centrará en aquellos cambios referidos a su relación con el poder público. Por supuesto, ello no implica ignorar que muchos de esos cambios que pueden agruparse en la esfera privada tienen una notable relevancia para el actuar de los poderes públicos. La mutación radical de la familia, el papel de la religión o la propia definición del espacio de lo privado, son ejemplos suficientemente elocuentes de ello. Cada uno de estos ejemplos, junto a otros muchos, provoca por sí mismos una muesca relevante en la definición existente hasta la fecha de lo público.

Pero se trataría en estas líneas, siquiera brevemente, de abordar algunos de los cambios sufridos por la esfera estrictamente política e institucional. Como se verá, lo que caracteriza a esa esfera y la diferencia de lo analizado, es que en puridad en la misma no han acaecido cambios. Los ha habido, sí, e incluso importantes. Pero son cambios sucedidos en su periferia, cambios más bien derivados del fracaso de esa esfera política en abordar los retos derivados de la nueva situación. Desde luego, un análisis medianamente riguroso exigiría de una exposición que desborda con mucho las posibilidades de estas páginas. Pero, al menos, deben quedar reflejados esbozos de alguna de las circunstancias más reseñables.

El conjunto de aquello que denominamos como democracia representativa merece el inicio y, en realidad, aglutina toda la reflexión. Podría llegar a decirse que la democracia representativa está enferma. En realidad, nada nuevo bajo el sol. Como se dijo, se repite una crisis que es recurrente sino estructural. La mala salud de hierro de la democracia representativa sólo puede ser entendida desde un dato que desde el principio hay que tener en cuenta. No se ha encontrado una fórmula de gobierno que mejore sus prestaciones y garantice de forma al menos equivalente los más fundamentales valores colectivos.

Podría decirse que esa mala salud de hierro permanece y que las señales de enfermedad no son sino muestras de una debilidad congénita, innata al siempre insatisfecho ideal de gobierno político. Y aunque sea posible encontrar razón en esa línea argumental, no creo que sea suficiente para ignorar síntomas que parecen algo más que imperfecciones necesarias. Antes de analizar brevemente algunos de esos síntomas, es preciso recordar una premisa esencial. Las instituciones y los procedimientos propios de la democracia representativa son centenarios y apenas han sufrido transformaciones aunque el traje haya tenido que dar cabida a realidades bien diversas. En todo caso, si un agente ha mutado, así los partidos, el resto del sistema no lo ha hecho, así el Parlamento, lo que ha tenido la consecuencia inevitable de llevar el funcionamiento del conjunto del sistema a una situación de tensión permanente.

Precisamente, no es el menor de esos síntomas la crisis de los partidos tradicionales. Desde luego, la intensidad de esa crisis es variable y, así, si en Latinoamérica ha sido una epidemia casi mortal, en Europa comienzan a percibirse los primeros síntomas preocupantes. Pero lo cierto es que pocos niegan que la puesta en cuestión del viejo modelo de partidos sea generalizada y que es opinión mayoritaria que ese sistema no alcanza a satisfacer las exigencias políticas generales de la sociedad y, mucho menos, de su población

más joven. Los partidos, se reitera, viven ensimismados en un mundo que es esencialmente ajeno al de aquello que les dan razón de ser, los ciudadanos. Éstos pueden seguir votando, pero lo hacen desde la rutina y la obligación marcada por la inexistencia de alternativas. Mientras, y hay que insistir en ello, la población más joven se aleja paulatinamente de los mismos, marcando riesgos de futuro que no pueden ser desdeñados.

Estrechamente vinculado a esa crisis del que ha sido agente principal incuestionable del sistema político en los últimos casi cien años, se encuentra un fenómeno también casi universal y que se ha venido a englobar bajo la denominación genérica de desafección política. Hay otras causas que pueden ser ligadas a esta desafección, aunque ninguna de ellas será ajena, necesariamente, a los partidos. Entre las muchas que podrían ser citadas quizá merezcan ser resaltadas la corrupción y la inadecuación de la agenda política a los intereses de los ciudadanos. En relación con la corrupción, es fácil entender su fuerza corrosiva y disolvente del imprescindible vínculo de confianza que ha de unir a políticos y ciudadanos. Creo que son muchos los discursos que pueden realizarse en torno a la misma. Tampoco son páginas para ello. Pero sí hay que recordar que el verdadero problema no es la corrupción en sí, difícilmente podría llegar a convertir en virtuosos a todos los gestores públicos, como no es posible que todos los ciudadanos lo sean. El problema es la debilidad del sistema ante la corrupción. Es decir, la debilidad de los sistemas de control previo y posterior y la debilidad de la efectividad de los necesarios mecanismos de responsabilidad. Es decir, debilidad institucional. La conducta humana y sus más profundos resortes escapan a nuestras posibilidades. Pero no así la actuación frente a su desviación.

Por ello, es fundamental examinar esas formas de control y reinventarlas de manera que puedan atender las más exigentes necesidades en este punto. La reivindicación de la transparencia en el actuar público quiere aglutinar esta manera. Transparencia y responsabilidad emergen como valores y premisas del nuevo actuar público. La transparencia no sólo facilita conocer aquello que

se realiza en la esfera pública. También obliga a los gestores públicos a actuar de manera que pueda ser públicamente explicable. Así, la publicidad se convierte en elemento disuasorio de cualquier práctica equívoca. La responsabilidad es el corolario necesario. Sin responsabilidad, será imposible consolidar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. Responsabilidad que se ha de manifestar de dos maneras. En primer lugar, en una esfera puramente política. Es la responsabilidad del hombre público, aquella que debe aceptar por el mero hecho de serlo y que puede llegar a provocar su renuncia aun sin ser directamente responsable de aquello que sí ha sucedido bajo su jerarquía. En segundo lugar, la responsabilidad jurisdiccional. Ésta debe ser, hay que recordarlo, una responsabilidad subsidiaria y marginal en un sistema político. Frente a lo que en demasiadas ocasiones se proclama, la responsabilidad política es necesariamente independiente de la judicial. Por supuesto, ésta conlleva la primera. Pero no necesariamente una responsabilidad política tiene que ir acompañada de la responsabilidad jurisdiccional.

La inadecuación de la agenda es un problema que también se proclama universal y que tiene raíces diversas. No le es ajeno el propio funcionamiento de los partidos en los que la determinación de las reglas internas de poder suplanta en demasiadas ocasiones definiciones más exigidas por la sociedad. Pero creo que en el fondo late algo más profundo. Esa inadecuación no es sino reflejo del anacronismo estructural denunciado en su momento. Los agentes políticos tradicionales no acaban de entender o asumir el tiempo histórico que les ha correspondido vivir. La inercia les sigue lastrando en tiempos que eran menos complejos. Muchas de las cuestiones que entonces entraron en la agenda siguen vivas. Pero incluso en relación con las mismas es necesario renovar el lenguaje. Y, por supuesto, habrá que abrir la ventana y dejar entrar otras preocupaciones.

La lista de las cuestiones que inciden sobre la democracia representativa sería forzosamente larga. Pero no creo que se pueda cerrar este tema, por más

esquemático que sea su planteamiento, sin mencionar las tensiones a la que la misma se ve sometido por un revival de las fórmulas participativas, sino de la democracia directa. Por supuesto, tampoco es una tensión novedosa. La democracia representativa nació con el pecado original de la insuficiencia y sometida de forma constante a la tensión de soportar la confrontación de modelos ideales de democracia. Pero en los últimos años, y por razones muy diversas, las tensiones se han acrecentado.

Si bien la primera de esas razones no es otra que la propia insatisfacción con el funcionamiento de los modelos de democracia representativa vigentes, lo cierto es que hay factores novedosos que deben ser reseñados. El primero de ellos, de orden ideológico, es la penetración de la convicción de la necesidad de incrementar las esferas de participación y acercarse a modelos deliberativos que busquen formas de gobierno horizontales que sustituyan una defenestrada verticalidad. El innegable atractivo de este discurso, su indiscutible cuota de necesidad y, por qué no decirlo, su coherencia con el pensamiento políticamente correcto en boga, ha dado a esta línea doctrinal e ideológica una fuerza extraordinaria. El segundo de esos factores no es sino ese desarrollo tecnológico que aplicado a la política y, singularmente, a la participación, da viabilidad a posicionamientos hace poco impedidos por razones puramente fácticas. Dicho de otro modo, la técnica hoy hace posible todo en lo relativo a la participación y sólo queda decidir el modelo que se desea.

Podría aludirse a otras circunstancias como la debilidad de instituciones esenciales al sistema como el Parlamento o la teorización de modelos políticos e ideológicos diferentes que buscan incrementar más la visibilidad de determinados colectivos o, como en los planteamientos multiculturalistas más radicales, dar cabida a la convivencia de modelos culturales en un plano radicalmente diferente al existente. Lo cierto es que son muchas cuestiones y muy relevantes. Demasiadas como para no ser tomadas en consideración y estimar que es preciso comenzar una profunda reflexión sobre la necesaria evolución del modelo.

Los presupuestos de cambio en el orden social son también múltiples. Como se indicó, en puridad a ninguno de ellos es ajeno el orden político, el espacio público. De hecho, en buena medida, algunos de los cambios significativos que han sucedido en este último han venido de la mano de previas transformaciones sociales. No es cuestión de desarrollar los mismos en este espacio. Por su importancia para el desarrollo de estas páginas y de su línea argumental, me limitaré a esbozar una breve reflexión sobre la irrupción de nuevos agentes sociales que no llegan a entender de fronteras nítidas entre su acción social y el actuar político.

Aunque, otra vez, siempre han existido grupos, colectivos y personas que desde una determinada presencia social han buscado una influencia incluso determinante sobre la acción política, lo cierto es que este fenómeno ha adquirido en los últimos años unos rasgos que permiten hablar de cambios cualitativos. Porque no se trata sólo de que se hayan multiplicado los sujetos. Lo importante es que ha variado, o incrementado, como se quiera ver, el abanico de los mismos y que sus formas de incidir en ese poder también han cambiado notablemente. Presupuesto de ello ha sido la mencionada transformación del espacio público como consecuencia del crecimiento de la esfera de los grises donde lo público y lo privado se confunden.

El fenómeno de la emergencia y eclosión de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) como agentes sociales con funciones públicas incuestionadas, y a veces parece que incuestionables, es uno de ellos. Estas organizaciones, sin duda en muchos casos meritorias, han asumido funciones públicas que hace no mucho tiempo hubiesen resultado motivo de sorpresa. Y no sirve señalar que en la mayoría de las ocasiones lo que hacen es llegar donde el poder público no llega. En ocasiones es así. En otras, no. Directamente lo sustituyen. Pero lo que importa es hacer notar como con independencia del papel previo del poder público no llega a haber un



cuestionamiento abierto sobre si la función correspondiente debiera ser asumida como propia por ese poder o no. De alguna manera, puede decirse que se ha asumido un peculiar modelo de cogestión. Un modelo que tiene muchas consecuencias. No es la menor la de preguntarse por el papel que en relación con la imprescindible crítica pública corresponde a los agentes sociales.

Si las ONG son una cara visible y generalizada, hace tiempo consolidada, del nuevo mapa de acción entre lo público y lo privado, otros agentes expresan opciones más radicales. Me refiero como es lógico a la proliferación de movimientos sociales que, especialmente en América Latina han contribuido a transformar el mapa político de la región siendo agentes fundamentales para la llegada al poder de movimientos sociales ajenos a las estructuras políticas tradicionales y de los que hace apenas diez años difícilmente se podía predecir futuro político institucional. Estos movimientos han abierto un modelo cuyas consecuencias son difíciles de prever. Es posible que llegando al poder se consoliden y nazcan nuevos modelos que semejen los tradicionales. Pero también lo es que el ejemplo permanezca vivo y que una amenaza de inestabilidad se abra sobre cualquier gobierno. También lo es que desde ese modelo emerja con estabilidad una forma de organización política diferente a aquella que ha dominado el último siglo.

De distinta manera, pero no con menos significación, otros agentes han irrumpido en la política tradicional utilizando los procedimientos formales pero alterándolos en la raíz gracias a las opciones ofrecidas por la tecnología. En este sentido, la elección del Presidente Obama, primera muestra real de cambio político significativo directamente relacionado con el uso de esas tecnologías, no hubiese sido posible sin la irrupción de esos millones de agentes que uno a uno contribuyeron a que un brillante pero casi desconocido senador derrotase, primero y fundamentalmente, a todo el aparato de su partido, encarnado en otra también brillante candidata y luego al candidato del partido rival hasta llevarlo a la Casa Blanca.

Tampoco es cuestión menor la capacidad de nuevos temas, aquellos ignorados por esa agenda política tradicional, están demostrando para aglutinar nuevas opciones políticas. Así, en las últimas elecciones al Parlamento Europeo brilló con luz propia la irrupción del Partido Pirata cuya única bandera era luchas por las descargas gratuitas en Internet. Hoy cualquier tema puede ser aglutinante de una opción política y llegar a cambiar un escenario tradicional de manera sorpresiva.

Importa retener que la potencia que la tecnología otorga a la nueva política sólo ha comenzado a expresarse. No es aventurado decir que fenómenos como los indicados y otros nuevos se multiplicarán en los próximos años. Las barreras de comunicación han desaparecido y los ciudadanos pueden organizarse de manera diferente. La dependencia de los agentes políticos tradicionales ha desaparecido. Es cuestión de tiempo que la conciencia de esta realidad se extienda. Las consecuencias serán positivas pero también negativas. Si entre las primeras se encontrará el acercamiento del espacio político a los intereses de los ciudadanos, entre las segundas cabe vislumbrar una fragmentación de los modelos e intereses geneales en beneficio de espacios fragmentarios que representan opciones singulares.

Como se ha visto, la sociedad está siendo, como siempre en la historia, agente necesario de cambio. Se señaló en su momento la evolución de la relación entre lo público y lo privado. Precisamente, una de las características más notables de la evolución de lo público en los últimos años ha sido su “contaminación” consentida, exhibida y aplaudida por lo privado. En este punto no basta limitarse a denunciar la perversidad de lobbys empresariales cada vez con mayor influencia. En realidad, estos lobbys han existido siempre, y con tanta o más influencia. La diferencia, el cambio verdadero viene de otros caminos y por otros sujetos. Hoy no es fácil tener un diagnóstico riguroso de lo que sucede y menos de lo que puede llegar a suceder. Pero es preciso

aventurarse en la tarea de comenzar a diseñar el mapa del presente y del futuro. será un mapa en cambio continuo. Pero, al menos, servirá para tener un borrador de hoja ruta que pueda guiar el actuar público.

### **III. EL DESCONCIERTO DE LAS INSTITUCIONES**

Frente a esta situación de cambio, cabría preguntarse por las transformaciones sufridas por las instituciones, por la política de rediseño que hubiesen podido seguir. Sería una pregunta con respuesta sencilla, ya que no ha habido grandes esfuerzos al respecto. Decir ninguno no sería cierto. Allí está, por aludir a un ejemplo mencionado, los cambios acaecidos en el actuar administrativo derivados del principio de participación o de la colaboración con las ONG. También en relación con la administración se podría hacer referencia a algunos esfuerzos por modificar la llamada cultura administrativa, esfuerzos que tendrían en la voz gobernanza una síntesis adecuada. Pero lo cierto es que más allá de estos y otros cambios menores, no es posible encontrar respuestas nuevas. Ello está sumiendo a estas instituciones en una grave situación de desconcierto y, lo que es peor, de lejanía respecto del necesario cumplimiento de sus fines. Las consecuencias no son indiferentes. Son graves y no es la menor la erosión de su credibilidad y su paulatina distancia de los ciudadanos. Algunos pueden pensar que el riesgo es escaso ya que se trata de instituciones poco virtuosas que se corresponden con un modelo, cuando menos, caduco. Creo que no. La inexistencia de alternativa real justificaría por sí sola la afirmación del presente orden institucional, al menos hasta que se diseñe con realismo una alternativa viable que garantice la mejora en la idoneidad para la consecución de los grandes objetivos colectivos. Mientras, las instituciones, las instituciones que conocemos y que tantas veces nos defraudan, son necesarias. Pero es preciso que sean eficaces, que respondan a las necesidades ciudadanos y que, además, sean percibidas como tales por estos.

Realizaré a continuación una breve referencia a algunas de esas instituciones que estimo necesarias, reflexionando brevemente sobre las mismas. Es pertinente reiterar que difícilmente podrán ponerse en cuestión los fines a los que sirven. Desde ideologías totalmente dispares llegará a haber coincidencia en esos fines, siempre, desde luego que se compartan unos principios mínimos del orden democrático. El problema no radicará tanto en la identificación de esos fines, aunque, por supuesto, habrá ocasión de matizarlos e incluso de sumar nuevos objetivos, como en la renovación de sus estructuras, de forma que puedan alcanzar esos fines con la eficacia que les es exigida.

No por casualidad menciono el Parlamento como la primera de esas instituciones que deben ser pensadas desde el cambio y la renovación. El Parlamento es una institución centenaria que simboliza como ninguna el ideal y universo democrático. El Parlamento está unido indisolublemente a la idea de Constitución, Representación, Ley y Derechos Fundamentales, ideas vertebradoras de un orden que quiso mejorar la condición humana y enaltecer su dignidad. El Parlamento ha estado históricamente dotado de un aura de prestigio que incluso en los peores momentos lo ha protegido en la voluntad de los demócratas. Hoy esa aura permanece. Pero es difícil negar que su prestigio haya disminuido y que se haya visto, en ocasiones dramáticamente, contaminado por el descrédito de partidos y políticos. Junto a ello, el anacronismo de muchas de sus formas y procedimientos; la lejanía de los temas que conforman su agenda; el imparable crecimiento de la fortaleza del poder ejecutivo o la debilidad de la antaño todopoderosa ley, han contribuido a una erosión paulatina que lo ha llevado a una situación que podría llegar a calificarse de marginal, sin exageración.

Recuperar el protagonismo del Parlamento es tarea necesaria. Cualquier diseño institucional que se desee realizar pasará por una institución que cumpla las funciones de representación, legitimación y defensa de la pluralidad

que realiza el Parlamento. No hay un modelo alternativo y parece difícil encontrarlo. Por ello, es preciso trabajar desde lo que se tiene. Es preciso atreverse a pensar el Parlamento y hacerlo radicalmente. Siendo fieles a su esencia pero, alejándose de prejuicios y viejas cautelas, dotarle de los medios necesarios para cumplir satisfactoriamente su función. Desde luego, puede pensarse en un Parlamento más cercano a los ciudadanos, más flexible y transparente, que incorpore nuevas funciones cercanas a las más recientes demandas y necesidades sociales y que redefina las actuales. Pero siempre será la institución identificada con una democracia que persigue un ideal de justicia y libertad, que tiene en la dignidad de la persona su síntesis necesaria.

Estrechamente ligada a la reflexión sobre el Parlamento estará aquella que acometa el papel de los partidos políticos y su adecuación al nuevo orden social. Con matices, podría decirse aquello que se dijo para el Parlamento. Siempre será necesario un agente que cumpla la función que hoy el sistema encomienda al partido. Pero aquí los matices son muy importantes. Los partidos están sometidos a fuerzas muy poderosas. Los nuevos agentes sociales tienen una capacidad hoy desconocida y no es difícil aventurar que pueden llegar a provocar transformaciones radicales. Pero si se considera que siempre debe existir una estructura política que canalice la representación general y defienda una determinada concepción global del interés general, los partidos o cualquier sujeto que se les identifique son necesarios.

Por ello mismo, se trata de una reforma urgente. El riesgo de las alternativas que se vislumbra no es otro que una fragmentación del interés general que acabe provocando un cuestionamiento radical de este concepto. Defender la renovación del partido político deber ser defender la existencia de ese interés general y la necesidad de que se preserve frente a cualquier otro interés, por legítimo que sea. Así, teniendo en cuenta la velocidad de los cambios descritos, acometer esta tarea es urgente. El descrédito de los partidos sólo lo acentúa. Es forzoso comenzar a trasladar a la ciudadanía una imagen diferente, antes de que el trabajo resulte excesivamente complicado.

La reforma de las estructuras mencionadas obligaría a repensar su relación con el gobierno. La tendencia a la acumulación de poder en el ejecutivo es casi universal y, quizá, inevitable. Pero ello no elimina los riesgos, a veces graves, que tiene. Es preciso reivindicar la idea constitucional clásica de control y responsabilidad. Es preciso delimitar con claridad la acción de gobierno y fijar los instrumentos necesarios de transparencia. Los ciudadanos quieren gobiernos fuertes pero no omnímodos. Nadie que ostente el poder puede llegar a percibirse todopoderoso. El sistema debe ser una luz de alerta continúa evitando estos riesgos. Detrás de los argumentos filosóficos, el derecho ofrece un largo listado de instrumentos que facilitan una ordenación más racional de ese poder. Desde su control por los órganos jurisdiccionales, al ejercicio de los naturales contrapoderes por otros órganos del Estado o los instrumentos que facilita la legislación electora, todo un amplio abanico de posibilidades se ofrecen para abordar el diseño de su espacio institucional.

Desde otra perspectiva, se hace necesario proyectar una mirada sobre el papel que ha de corresponder al Derecho y, en particular, a su mayor expresión, la ley, en este debate. Al menos desde Roma, el derecho ha sido criterio rector de las sociedades organizadas bajo unos mínimos de civilización. La ausencia de derecho sólo ha sido sinónimo de barbarie. El derecho es, así, una conquista civilizatoria extraordinaria. Una conquista agrandada por un esfuerzo paulatino de acercarlo a la expresión de la voluntad y necesidades generales. Esfuerzo que tuvo su expresión definitiva en la elaboración del concepto moderno de ley.

Si bien nadie cuestiona ese papel del derecho, más allá de posibles discusiones ideológicas sobre contenidos y formas de producción, lo cierto es que el derecho, y en particular la ley como su primera expresión se encuentran sometidos a embates que cabe calificar como severos. La premisa de lo que puede denominarse ordenación jurídica de las relaciones sociales ha sido la capacidad del derecho para aprehender esa realidad social. Es cierto que

nunca esa capacidad ha sido absoluta. Pero hoy son constantes las manifestaciones de debilidad. Las grietas se multiplican y el edificio amenaza derrumbe. En esta ocasión no parece que se pueda responsabilizar como primer culpable a un agente o agentes determinados. Es cierto que demasiadas conductas de la vida pública no contribuyen a su prestigio. También que no se cuida su perfección técnica. Pero aun siendo cuestiones importantes no creo que sean las significativas.

Existe un problema de fondo estrechamente ligado al proceso de transformaciones sucintamente descrito. La realidad sobre la que el derecho ha de proyectarse, aquellas materias que ha de aprehender para regular con eficacia, se ha hecho fuertemente hostil y se niega a facilitar a la norma su función. Las leyes cambian constantemente, se llenan de palabras incomprensibles y en muchas ocasiones son inaplicables. La causa no es fundamentalmente que siempre se legisle mal. Más bien, es que resulta muy difícil legislar bien esas materias o esa realidad derivada de la escisión de espacio y tiempo que provoca Internet. Como es fácil entender, las consecuencias son graves. Allí donde el derecho fracasa reina la arbitrariedad. Se abre un escenario nuevo que si a veces, en condiciones de acuerdo, puede facilitar flexibilidad y solución ingeniosa, en la mayoría supondrá caos, inseguridad y, siempre, perjuicio para los más débiles. Por todo ello es preciso detectar las raíces y las manifestaciones del problema para comenzar a buscar soluciones. La reflexión sobre la ley y su papel en el ordenamiento no ocupará el último lugar.

#### **IV. TERRITORIO Y PODER**

El Estado, y el Estado es la premisa de todo el orden político contemporáneo, descansa sobre las relaciones entre una triada clásica: territorio, poder y

población. Pues bien, una de las consecuencias más nítidas de la revolución en marcha es la transformación de los presupuestos clásicos sobre los que descansaba durante siglos la relación entre poder y territorio. Una relación aglutinada bajo la denominación de soberanía y que hablaba de un poder exclusivo y excluyente ejercido en monopolio sobre un territorio internacionalmente delimitado. Es verdad que desde hace décadas se viene cuestionando la definición tradicional de soberanía y, en concreto, su identificación con un poder absoluto. Pero ese cuestionamiento se realizaba sobre premisas diferentes de las ahora introducidas, en particular por los cambios tecnológicos. La existencia de organizaciones como las Comunidades Europeas o la influencia de las poderosas transnacionales cuando no de las grandes potencias, obligaban en un ejercicio de alejamiento de la teoría a relativizar ese absolutismo. Pero hoy no hace falta mirar a otros sujetos, aunque su fuerza haya podido crecer y desde luego coadyuvar a la construcción de todo el discurso. Hoy el debilitamiento es radical, proviene de la raíz. El poder del Estado es materialmente impotente para controlar todas las relaciones que acontecen en su territorio. Ni siquiera podrá llegar a marcar sus reglas, más allá de su efectivo cumplimiento.

Junto a ello, sin ningún ánimo de exhaustividad, es posible referirse a otra serie de circunstancias que obligan a revisar las coordenadas clásicas de esa relación. Una de ellas es la que se refiere a la influencia que sobre la dimensión territorial de los estados tienen el conjunto de cambios reseñados. Desde luego, esa dimensión nunca ha sido indiferente para la percepción del poder estatal. Pero en la actualidad son circunstancias nuevas las que provocan una visión diferente de este tema. Por una parte, los cambios derivados del nuevo universo tecnológico y su incidencia tanto en la escala de los problemas como en el de todo tipo de relaciones internacionales, provocan que en numerosas ocasiones los estados, en gran medida por la propia dimensión de su territorio, se muestren incapaces para afrontar las nuevas situaciones. Por otro, y en sentido contrario, las nuevas tecnologías facilitan a los estados pequeños herramientas impagables para llegar allí donde su escala territorial reducida les impediría hacerlo.



En cualquier caso, más allá de necesarias matizaciones e incluso relativismos históricos, lo cierto es que los nuevos modelos de relaciones transnacionales y la propia dimensión de los problemas, obligan a redefinir la relación del Estado con los mismos. Y obliga a hacerlo desde la conciencia de que si nunca llegó a ser cierta aquella bandera de la soberanía absoluta, hoy lo es menos que nunca. Saber dimensionar la resolución de los problemas a la escala territorial pertinente será una de las llaves para su solución. Lógicamente, ello obliga a tener presente la necesidad de reforzar las instancias de integración regional y a contemplar desde perspectivas diferentes los fenómenos de descentralización política.

De forma necesaria, ello ha de conllevar una nueva geografía del poder y de sus relaciones transnacionales. Necesariamente los estados perderán rigidez y seguramente poder. Hacia dentro y hacia fuera deberán flexibilizar el ejercicio de ese poder que tienen originariamente atribuido. Ello no significa en absoluto afirmar que el Estado como institución política haya muerto. Ni siquiera que corra riesgo de desaparición. Por el contrario, precisamente son esas circunstancias de cambio y mutación las que lo hacen imprescindible. No existe ningún sujeto político que pueda ser alternativa viable a la defensa de los intereses generales y a una ordenación racional de la sociedad internacional que representa el Estado. Pero, como otros sujetos, deberá afrontar el reto que deriva de las profundas transformaciones acaecidas en los últimos años.

La referencia a la relación entre el territorio y el poder obliga a detenerse siquiera brevemente tanto en los fenómenos de integración transnacionales como en la distribución interna del poder. Desde la perspectiva de la integración regional, resulta forzoso volver la vista a lo ya indicado anteriormente. La escala de los problemas obliga a respuestas desde instancias políticas dotadas de un músculo mayor que aquél que tienen la inmensa mayoría de los estados existentes. Esa escala está siendo

determinante en el diseño de la nueva geografía del poder. La emergencia de nuevas potencias como China, India o Brasil, no es ajena a ello. Por otra parte, el ejemplo de la Unión Europea demuestra las posibilidades y la necesidad misma de esos procesos de integración. Difícilmente cualquiera de los estados que la integran, incluso los tradicionalmente más fuertes como Alemania o Francia, pueden aspirar por si mismos no sólo a una posición de privilegio en esa nueva geografía del poder sino a resolver muchos de los más importantes problemas a los que van a tener que hacer frente.

La integración supranacional es más una necesidad que una posibilidad. Desde luego, no se trata de procesos sencillos. La historia venturosa de la Unión Europea es una muestra de ello. Sumar obliga a renunciar a prejuicios nacionalistas y a saber compartir y ceder. Detrás de todo proceso de construcción supranacional hay una renuncia que puede tocar sentimientos atávicos. Hay una renuncia a ejercer en solitario un poder que durante muchos años se ha predicado como irrenunciable y hasta absoluto. Como todos sabemos, la renuncia no es tan radical. Nunca ha sido cierto ese ejercicio radical de la soberanía y hoy lo es menos que nunca. Incluso, por el contrario, puede decirse que la integración supone un proceso de reforzamiento de la soberanía en cuanto en comunión con otros nos permite ejercer de manera más real y eficaz el poder.

Diferentes pero no muy distantes son las cuestiones planteadas por la necesidad de redefinir la distribución territorial del poder dentro del propio Estado. Una vez más, no se trata de una necesidad ni de una obligación. Se trata de una posibilidad, de un instrumento para que el poder alcance su fin, es decir el mejor servicio a los intereses generales de los ciudadanos. Una posibilidad que se encontrará inevitablemente condicionada por las características geográficas, históricas y culturales de cada Estado. En algunos de ellos, la descentralización política podrá responder a la necesidad de responder a la voluntad de autogobierno de algunas partes del territorio o a la

existencia de identidades diferenciadas. En otras, será la geografía la que determine la conveniencia de transferir poder a entes territoriales subestatales.

Pero junto a estas circunstancias que podrían denominarse objetivas y de innegable relevancia, es forzoso mencionar la posibilidad de proceder a esa descentralización simplemente como instrumentos para lograr un mejor ejercicio del poder. Desde esta perspectiva se vuelve a conectar, necesariamente, con la idea de escala. Si se ha señalado la existencia de problemas que pueden requerir la respuesta desde instancias supraestatales, también habrá que convenir en la existencia de otros problemas que requieran de respuesta desde instancias territoriales más cercanas al ciudadano. Instancias que pueden ser los entes locales, así lo municipios mediante una profunda descentralización administrativa bien entidades regionales con transferencia de poder político.

Sea cuál sea la razón que guíe un proceso de descentralización, será necesario tener presente la necesidad de que el poder se reparta por motivos de funcionalidad y servicio al ciudadano. Esta idea nunca debiera olvidarse. En ocasiones, la descentralización acaba convirtiéndose en un fin en sí mismo. Descentralizar por descentralizar ya que detrás de esta palabra habría una verdad casi revelada. No debiera ser así. Descentralizar para lograr un mejor funcionamiento de los servicios públicos y una más eficaz definición y aplicación de las políticas públicas. La descentralización, conviene recordarlo, es un instrumento y, en principio, nunca un fin en sí mismo.

La idea de escala y la emergencia de los distintos sujetos territoriales para el ejercicio del poder sitúan al concepto de competencia en un lugar privilegiado de la discusión política contemporánea. Desde la distribución de competencias y de las materias sobre las que se proyecten se diseñará el verdadero reparto del poder. Definir cuál es la escala territorial más adecuada a cada una de esas materias será uno de los retos más relevantes en la construcción del poder. Un

reto que necesitará de coberturas técnicas pero que es ante todo reparto del poder. Ahora bien, la profunda significación política que posee como distribución de cuotas significativas de poder no debería hacer olvidar esa dimensión técnica, ese necesario trabajo de artesano que existe detrás de esa distribución para alcanzar resultados satisfactorios tanto para las distintas esferas de poder afectadas como para los ciudadanos.

## **V.A MODO DE CONCLUSIÓN**

En una reflexión postrera, lo primero que habría que señalar es que si bien, como se ha intentado exponer, la relevancia y profundidad de las transformaciones de las que nuestra época es testigo es relevante y necesita de respuestas contundentes, no es la primera ni la segunda vez que ello sucede. Desde luego, ello debiera ser un acicate para mirar con humildad y prudencia a la historia e intentar obtener las mejores lecciones que ésta nos pueda regalar. Pero también debe servir para no sobrereactuar ni sobrevalorarnos. Es preciso ser conscientes del reto y actuar con constancia y energía. Pero también desde unos parámetros de prudencia que comienzan por no desdeñar herencias recibidas. Por el contrario, como se señaló, en muchas ocasiones de lo que se tratará es de saber construir los armazones instrumentales necesarios para seguir siguiendo soportando ideas y principios que no por antiguos dejan de ser válidos.

Si algo caracteriza el proceso de cambios sobre los que se ha reflexionado es la velocidad e intensidad con la que acontecen. Una intensidad y velocidad que necesariamente dificulta la reflexión teórica que debería soportarlos. Precisamente, esta será una de las circunstancias distintivas de esta época. La escasez sino carencia de pensamiento teórico desde los que abordar el acomodo de esos cambios a las exigencias sociales. Ello conlleva tanto una

improvisación inevitable como una tendencia a buscar en la inmutabilidad un refugio seguro. Ambas opciones son explicables pero ambas son criticables. Se necesita de respuestas reflexionadas y activas. La improvisación, siempre con riesgos, servirá para resolver problemas coyunturales pero nunca para encontrar soluciones reales. El refugio en la rutina, si bien en algunas ocasiones puede ser una opción prudente, las más de las veces sólo contribuirá a la agravación de los problemas.

Por ello, es preciso pensar. Y es preciso hacerlo desde la pausa necesaria. Individual y colectivamente. En silencio y en diálogo. Hay que pensar para detectar los problemas y anticiparse a sus peores derivas. Hay que pensar para ofrecer a los ciudadanos marcos de referencia adecuados. Hay que pensar para sacar provecho de las inmensas posibilidades que ofrecen los medios a nuestra disposición y para intentar evitar errores. No digo que no se piense. Pero sí creo que no se da al pensamiento la relevancia necesaria. Se insiste en la necesidad del pragmatismo, en la importancia de la imagen y de la comunicación, mientras mareas de desdén cubren la reflexión humanista.

Los cambios son precisos. Las instituciones deben cambiar. También debemos acomodar conceptos y procedimientos tradicionales. Es una necesidad y no hay elección. Pero hay que evitar el riesgo de ser iconoclastas. Afirmar la necesidad de cambio, incluso coincidir en la crítica hacia muchos de esos conceptos y de esas instituciones no pueden ser excusa para derribar sin más. Instituciones y conceptos son necesarios. Hoy por hoy son nuestros instrumentos para la realización de nuestros más profundos ideales. Los cambios a realizar deben facilitar que se acomoden a las nuevas situaciones posibilitando que cumplan la función que tienen asignadas. Pero si en camino derruimos sin alternativa lo existente se generará un vacío lleno de riesgo. La historia demuestra que los vacíos no suelen ser ocupados por las mejores soluciones.

Desde luego, no se trata de una tarea sencilla. Las propias características de los cambios que se han descrito hacen que sea especialmente compleja. Como se indicó, ni es posible decir que se ha llegado a un puerto ni es previsible que pueda decirse que se ha llegado a él. Todo indica que se trata del inicio de un proceso. De un proceso del que es difícil predecir su final, incluso la propia existencia de ese final. Así, la flexibilidad de las soluciones, la necesidad de gestionar la complejidad serán notas naturales de las posibles opciones a elegir. Es comprensible que el inevitable margen de indefinición que acompaña a estas características llegue a asustar. Pero el tiempo de la concepción clásica de la seguridad ha acabado. Se necesitarán márgenes de seguridad. Sin ella no es posible ni la vida social ni la individual. Pero será una seguridad diferente.

En estas palabras finales no puede dejar de haber un espacio para la reivindicación de lo público. La construcción del nuevo modelo político y social debe hacerse desde esa reivindicación. Una reivindicación que debe trascender espacios ideológicos. Se puede y se debe discutir sobre el alcance y dimensión de lo público. Pero no puede discutirse desde una idea transversal del poder y del interés general, la necesidad de un núcleo de poder público fuerte y bien delimitado.

Precisamente, su delimitación será cuestión esencial. Y no tanto por su tamaño, que, como se dijo, será objeto de discusión, como por su separación de lo privado. Los últimos veinte años han estado marcados por un relevante fenómeno de privatización de lo público o, si se quiere, de confusión de lo público por lo privado. Y frente a lo que muchas veces pueda pensarse ello no ha tenido sólo causa en visiones liberales o neoliberales. Así, la fuerte presencia de las ONG en la articulación de las políticas públicas, como se dijo, son una manifestación de especial relevancia de ese fenómeno. Por no citar el incremento de los fenómenos participativos de todo tipo. Porque esa reivindicación de lo público es también una reivindicación de la definición de los intereses generales frente a intereses legítimos pero siempre fragmentarios.

Reivindicar lo público es blindar la decisión tomada por el sujeto correspondiente desde el estricto criterio de servicio al interés general.

Finalmente, y como lógica consecuencia de lo anterior, es preciso reivindicar el espacio de las instituciones y la necesidad de fortalecerlas. No existe posibilidad de alcanzar los fines de libertad, igualdad y justicia social sin instituciones fuertes. Son esas instituciones las que deben servir a la idea de lo público y su legitimación en relación con los ciudadanos. Trabajar por su consolidación es hoy trabajar por su renovación. La rutina y la tradición son hoy serios enemigos de su perdurabilidad. Retener aquello que la historia ha regalado como necesario no debe ser obstáculo para las necesarias propuestas de cambio, incluso cuando puedan llegar a aparecer como radicales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ABENDROTH, W., FORSTHOFF, E., y DOEHRING, K., *El Estado social*, CEC, 1986

AGUIAR de LUQUE, L., *El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación ¿Democracia directa y democracia representativa? en Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Asamblea de Madrid, 2003

ARAGÓN REYES, M., *La democracia como forma jurídica*, Working Paper nº 32, Barcelona, 1991

-*El control como elemento inseparable del concepto de Constitución*, REDC nº19, 1987

ARENDT, H., *Crisis de la República*, Taurus, 1999

- *¿Qué es la política?*, Paidós, 1997

- BAKER, G., *Problems in the theorisation of Global Civil Society*, Political Studies, 2002, Vol. 50
- BARBER, B., *Democracia fuerte*, Almuzara, 2004
- BARBOUR, M. K., *Le Parlement et Internet: le present et l'avenir*, Revue Parlementaire Canadienne, Vol. 22, nº 3, 1999
- BECK, U., *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Paidós, 1998
- *La democracia y sus enemigos*, Paidós, 2000
  - *La sociedad del riesgo*, Paidós, 1998
- BLANCO VALDÉS, R. L., *Los partidos políticos*, Tecnos, 1990
- *Ley de bronce, partidos de hojalata (crisis de los partidos y legitimidad democrática en la frontera del fin de siglo)* en *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, 1996
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Plaza Janés, 1985
- *Teoría general de la política*, Trotta, 2002
- BÖCKENFÖRDE, E. W., *Estudios sobre el Estado de derecho y la democracia*, Trotta, 2000
- CASTELLS, M., *La sociedad de la información*, Alianza Editorial, tres vols., 1996-2000
- COPELAN, G. W. y PATERSON, S. C., *Parliaments in the modern world: changings institutions*, University of Michigan Press, 1994
- CROUCH C., *Posdemocracia*, Taurus, 2004
- DAHL, R., *La democracia y sus críticos*, Paidós, 1992
- DAHRENDORF, R., *Después de la democracia*, Crítica, Barcelona, 2002
- Del ÁGUILA, R., *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Taurus, Madrid, 2000.
- De VEGA, P., *Parlamento y opinión pública en El Parlamento a debate*, Trotta-Fundación Lucas Mallada, 1997
- *Mundialización y Derecho constitucional: la crisis del principio democrático en el cosntitucionalismo actual*, REP nº 100, 1998



- FEREJOHN, J., *Accountability and authority: Thoward a Theory of Political Accountability* en *Democracy, Accountability and Representation*, en *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999
- FISHKIN, J., *Democracia y deliberación*, Ariel, 1995
- FORTSHOFF, E., *Problemas constitucionales del Estado social* en *El Estado social*, CEC, 1986
- GARCÍA GUITIAN, E., *Crisis de la representación política: las exigencias de la política de presencia*, REP 111, 2001
- *Problemas de la representación política* en *Teoría política: poder, moral, democracia*, Alianza, 2003
- GARGARELLA, R. y OVEJERO, F., *Democracia representativa y virtud cívica*, Claves de Razón Práctica nº 105, 2000
- GARGARELLA, R., *Crisis de la representación política*, ITAM, 1997
- HELD, D., *La democracia y el orden global*, Paidós, 1997
- INNERARITY, D., *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*, Paidós, 2009
- *El nuevo espacio público*, Espasa, 2006
- KRIESI, H. P., *Citoyenneté et démocratie directe*, Seismo, 1993
- KYMLICKA, W., COHEN, J. y ROGERS, J., *Secondary Associations and Democratic Governance*, en *Associations and Democracy*, 1995
- KYMLICKA, W., *La política vernácula*, Paidós, 2003
- LAVER, M., y SHEPSLE, K. A., *Government Accountability in parliamentary democracy* en *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, 1999
- LUHMANN, N., *Teoría política en el Estado de bienestar*, Alianza, 2002
- MACPHERSON, C.B., *La democracia liberal y su época*, Alianza, 1997
- MAÍZ, R., *Ni forum ni mercado: el déficit político de las dos teorías de la democracia* en *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, 1996
- MANIN, B., *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, 1998
- MANZELLA, A., *La evolución de las instituciones parlamentarias*, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1989
- MARGALIT, A., *La sociedad decente*, Paidós, 1998

- MOUFFE, CH., *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, 1999
- MULDER, B., *Parliamentary future: re-presenting the issue information, technology and the dynamics of democracy*, Parliamentary Affairs, Vol 52, nº 3, 1999
- O'DONNELL G., *Accountability horizontal*, La Política nº 4, 1998
- PHILIPS, A., *La política de la presencia. La reforma de la representación política*, en *Ciudadanía: la justicia social, identidad y participación*, Siglo XXI, 1999
- PITKIN, H. F., *El concepto de representación*, CEC, 1985
- PRATS y CATALÀ, J., *Sociedad civil y gobernabilidad democrática*, Revista Iberoamericana de Administración Pública nº 1, 1998
- ROSS, A., *¿Por qué democracia?*, Centro de Estudios Constitucionales, 1989
- SANZ MENÉNDEZ, L., y SANZ-MENÉNDEZ, I., *Politics and institutions: European arliamentary technology assesment*, www.sciencedirect.com, 2004
- SARTORI, G., *Elementos de teoría política*, Alianza, 1992
- *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, 2002
  - *¿Qué es la democracia?*, Taurus, 2003
- SOTELO, I., *El concepto sociológico de crisis*, Revista Sistema nº 40, 1981
- *De lo público a lo privado, un camino de ida y vuelta*, [www.fundacionmgimenezabad.es](http://www.fundacionmgimenezabad.es), 2003
  - *Crisis del Estado, crisis de la democracia en La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-Universidad Complutense de Madrid-Fundación Ortega y Gasset-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002
- STIGLITZ, J. E., *El malestar en la globalización*, Círculo de Lectores, 2002.
- TUDELA ARANDA, J., *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008
- VALLESPIN, F., *El futuro de la política*, Taurus, 2003.

- *Globalización y política: la crisis del Estado en Teoría política: poder, moral, democracia*, Alianza, 2003
- VANDENDRIESSCHE, X., *Le parlement entre déclin et modernité*, Pouvoirs nº 99, 2001
- VV.AA., *Parlamento y democracia*, Fundación Pablo Iglesias, 1981
- *Ciudadanía: la justicia social, identidad y participación*, eds. S. García y S. Luke, Siglo XXI, 1999
  - *Democracy, accountability and representation*, eds. A. Przeworski, S. C. Stokes y B. Manin, Cambridge, 1999
  - *La democracia deliberativa*, ed. J. Elster, Gedisa, 2000
  - *El debate sobre la crisis de la representación política*, ed. A. J. Porras Nadales, Tecnos, 1996
- WARREN, M., *¿Qué es la política?* en *Teoría política: poder, moral, democracia*, Alianza, 2003