



CHARLA DE DANIEL INNERARITY  
EN EL CONVESATORIO DE CAPACIDADES ESTATALES

# LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA

*Miércoles 23 de septiembre 2015*

FUNDACIÓN  
**CIGOB**  
CIENCIAS PARA GOBERNAR

EL PRESENTE DOCUMENTO ES LA DESGRABACIÓN DE LA CHARLA BRINDADA POR DANIEL INNERARITY EN EL MARCO DEL "CONVERSATORIO SOBRE CAPACIDADES ESTATALES" EL 23 DE SEPTIEMBRE DE 2015 EN BUENOS AIRES, ARGENTINA.

Voy a exponer una idea en tres apartados. La idea es que si tuviéramos que sintetizar en una sola expresión la época que nos toca vivir, yo la pondría bajo el siguiente título: "la era de los límites", un periodo donde hay una mayor presencia de los límites para la acción de gobierno.

En otras épocas, puede ser que gobernar haya sido una tarea fácil, que sus límites estuvieran alejados de todo. Mi generación confió mucho en la política, en lo que la política podía dar. **Se pensaba que el gobierno era algo más sencillo, que las transformaciones sociales eran simples y que la pura voluntad iba a ser suficiente. Hoy en día, tenemos por delante la desafección política:** un creciente escepticismo de la gente hacia la importancia de la política a la hora de resolver problemas sociales. Por otro lado, tenemos los **fracasos de los gobiernos:** han fracasado en asuntos importantísimos, no conseguimos eliminar el cambio climático, no conseguimos eliminar la pobreza, no conseguimos articular de una manera justa igualdad y libertad. Más bien estamos rodeados de fracasos que de éxitos.



Mi tesis, que puedo decir porque soy un profesor universitario y nadie me va a deselegir, sería la siguiente: en lugar de comunicarle estas limitaciones a la gente, estos relativos fracasos, la política ha hecho lo contrario. La política no ha respondido de otra manera que con reacción. Hoy en día los agentes políticos, simulan una omnipotencia que de hecho no tienen. Esto golpea de manera asimétrica de izquierda a derecha. La derecha se siente cómoda con una política mínima y la izquierda no termina de distinguir entre imposiciones injustas y constricciones involuntarias. Sabemos, además, que la izquierda, si no es consciente de esas limitaciones, corre el riesgo de situarse fuera del espacio real de las soluciones.

Este es el panorama que tenemos y que estaría definido por tres elementos: **progresistas que no saben gestionar esas limitaciones, conservadores que han hecho de estas limitaciones su gran disculpa para no hacer y un público que no acaba de entender muy bien lo que pasa y que se encuentra crecientemente decepcionado.** Este triángulo

define el paisaje político de nuestros tiempos. Unos no saben qué hacer con las limitaciones, otros lo saben muy bien y los demás no entendemos nada.

Pienso que **la política solamente acertará a recuperar capacidad configuradora dejando de ser simplemente una técnica de reparación,** que es en lo que se ha convertido, si es capaz de entender esos límites y ponerlos en su justo lugar. Sin exagerarlos en exceso ni desprestigiarlos, y si es capaz de **aprender a gestionar estas limitaciones.**

La mayor parte de los problemas que tiene nuestro sistema político son demasiado complicados como para que los agentes políticos puedan, al mismo tiempo, tomar en consideración la dirección global en la que se mueve, proponer políticas realistas y al mismo tiempo presentarlas de manera convincente a sus ciudadanos. Esa es la fórmula mágica: global, realista y conducente al mismo tiempo. Como consecuencia de la crisis, que fue una crisis en cierta forma de mercado, hubo en los primeros años una reacción de euforia neo keynesiana, mucha gente creyó que volvían los keynesianos. No comprendimos que este Estado, que ha vuelto tras el fracaso del mercado, ha vuelto pero no como keynesiano. Es un Estado que solamente va a ganar capacidad de configuración si intercambia soberanía con el poder, si aprende a gestionar sus recursos con otros Estados.

¿Cuáles son esas constricciones a las que me refiero? Se pueden agrupar en tres grandes categorías: límites que tienen que ver con el saber, límites que tienen que ver con el poder y límites que tienen que ver con el dinero.

**Saber, poder y dinero, son los tres recursos de gobierno más importantes.**

**Veamos la limitación del saber como recurso de gobierno o la pérdida de capacidad cognitiva de la política. Estamos en una era de mayores incertidumbres.** Coincide con una era que denominamos sociedad del conocimiento. Una sociedad donde el conocimiento se ha constituido como el principal factor económico, frente a sociedades tradicionales o industriales. Entenderíamos más estas sociedades si nos diéramos cuenta que realmente la sociedad del conocimiento se llamara sociedad del desconocimiento.

Nos pone delante de un abismo de ignorancia en relación con el saber que deberíamos tener para resolver los problemas generados. **No es que sepamos poco, sabemos más que la sociedad de nuestros abuelos, pero la desproporción entre lo que sabemos y el saber que tendríamos que tener para resolver problemas es mayor para nosotros que para nuestros abuelos.**

Es una cuestión de proporcionalidad, no de cantidad de saber. Lo importante es el saber relativo a lo que necesitamos para resolver problemas de desigualdad, inseguri-



venga usted a decir que su certidumbre va contra mi incertidumbre. Los dos tenemos incertidumbres.

**Segunda gran limitación**, segundo gran recurso de poder: **la autoridad política**. Hay una crisis de autoridad. **Hay una crisis de saber a quién le corresponde hacer qué y** quién está autorizado para. En estos momentos en Europa no hay nadie que sepa quién gobierna. Yo no sé si gobierna mi Presidente de mi Comunidad Autónoma, el del Estado, Ángela Merkel, Mario Draghi (Presidente del Banco Central Europeo), Christine Lagarde (FMI), las redes sociales, el Banco Santander... Realmente si alguien me pregunta, quién manda sobre mí, yo no sabría decirlo con seguridad.

Seguramente no nos pondríamos de acuerdo, discutiríamos mucho tiempo, porque la autoridad no ha desaparecido pero se ha diversificado. Unas se han hecho más opacas, otras se han hecho más irresponsables. Es muy difícil exigir responsabilidad. Entre otras cosas, porque la responsabilidad la hemos hecho muy personal y **tenemos que ir a espacios de responsabilidad más complejos**. En Europa tenemos un ejemplo: quienes son competentes para arreglar los problemas que tenemos, la gobernanza europea, el rescate de Grecia, no rinden cuentas a ningún electorado. Al mismo tiempo, los que rinden cuentas al electorado son absolutamente impotentes a la hora de resolver los problemas. Probablemente, **hay una disociación entre autoridad política eficaz y autoridad política legitimada**. Este es uno de los grandes problemas que tenemos.

Esta crisis tiene que ver con el hecho de que vivimos en espacios abiertos, interdependientes, y en ese espacio la soberanía es un elemento muy limitado, **las fronteras apenas nos protegen, y entramos en un espacio de volatilidad y contagio**. En ese espacio, cómo construir un tipo de autoridad política, de gobierno, cuando **los problemas no tienen límites y los Estados lo tienen**. Cuando los mercados han fracasado, no ha vuelto el Estado triunfante keynesiano, hemos pasado a otra etapa histórica diferente. No hay justificación ya para la vieja idea neoliberal que los mercados se auto regulan, porque eso ha dado lugar a crisis terribles. Pero esto no ha confirmado la superioridad de la política. **No hemos construido una articulación correcta y eficaz de mercado y Estado**. El sistema financiero global es demasiado importante, tiene demasiadas consecuencias como para ser abandonado a manos privadas. Pero el **objetivo debiera ser cómo construimos un sistema mixto de gobernanza que incluya componentes de auto organización y de supervisión pública**. Ese modelo de ejercer la autoridad donde ni la autoridad pública puede hacer la tarea. ¿Por qué? Porque a la autoridad pública le falta saber y **a la autoridad privada le falta poder**.

Por supuesto que sigue existiendo en determinados ámbitos el poder como imposición, como coacción, pero creo -y es una de mis hipótesis generales- que estamos entrando en un mundo en el cual buena parte de los com-

ponentes de la gobernanza no son un ejercicio de poder duro, sino más bien un conjunto de incentivos como la expectativa de beneficio mutuo o el miedo al daño, la reputación.

Estamos en una Universidad. Las universidades cada vez se centran más en la reputación, están más preocupadas por eso, también los gobiernos y los partidos. Además de las instituciones reguladoras de alcance global, cada vez son más importantes instituciones como Transparencia Internacional, asociaciones de implicancia global ejercida por diversos movimientos sociales.

Hablamos precisamente de gobernanza global para referirnos a este sistema complejo en el que intervienen elementos de autorregulación, instituciones globales, autoridad de los Estados, procedimientos de cooperación y regulaciones informales. En todo esto, la autoridad de los Estados, es un factor más. El poder duro, el poder sin reconocimiento, sin persuasión, es un recurso escaso, vale poco y resulta inapropiado para procesos sistémicos de gran complejidad. Mandar tal como lo hemos entendido antes sirve poco.

**Sirve mucho la reputación, la influencia, la comunicación, la información, un conjunto de procedimientos que cada vez adquiere más relevancia en la misma proporción que va disminuyendo la relevancia del poder como mando.**

Paso a la tercera limitación. **Para gobernar hace falta dinero**. Saber, poder y dinero. Y esta es otra de las cosas que parece muy escasa en un momento que algunos han llamado **"la era de la austeridad"**. No voy a entrar a discutir, pero parece de hecho que las nuevas normas son la prudencia fiscal y la consolidación presupuestaria. De la misma forma en que el déficit público prolongado parecía algo del pasado. En este contexto de hecho, los gobiernos parecen no tener otra posibilidad, márgenes de maniobra ni verdadera capacidad para decidir. Hablas ahora con un gobernante de Europa y te va a decir "ahora no puedo, no tengo margen, no tengo dinero, no puedo, no me dejan".

Además, ahora en Europa hay un mecanismo donde todo aquello que no se quiere hacer porque va a causar un quebranto electoral se lo traspasamos a Bruselas. Bruselas es un procedimiento magnífico para hacer lo que no queremos hacer. ¿Qué ha pasado? Que los déficits y la deuda acumulada en momentos de crisis han tenido como consecuencia una drástica disminución en el gasto, en la inversión, en lo social. Resulta muy difícil cambiar recursos de un objetivo a otro. Cuando un partido llega al gobierno se encuentra atado a las decisiones de los gobiernos anteriores, a veces menos de lo que dicen. Todos los gobiernos exageran con los condicionamientos, forma

parte del juego. **La crisis económica ha agravado ese espacio de maniobra**, “no tenemos dinero, el que tenemos ya está asignado”. Está claro que mientras los Estados continúen pensando en esto, los mercados financieros seguirán teniendo una supervisión.



Esta visión condiciona notablemente las sociedades políticas. El darwinismo económico y financiero plantea un desafío enorme a nuestro modelo de democracia en la medida que tiene que vérsela con dos electorados: el del pueblo y el de los mercados. Me decía un ministro de Portugal, “hay cosas que hago para contentar al electorado del mercado que me hacen un gran daño en el electorado del pueblo, y al revés.” Esto decía Juncker, el actual presidente de la Comisión Europea, lo decía de otra manera más divertida e ingenio: “los gobiernos sabemos lo que tenemos que hacer, pero no sabemos qué hacer para que nos reelijan si hacemos lo que tenemos que hacer”. **Esta es la paradoja: la gran ruptura que se ha producido entre tecnocracia y populismo.**

Si yo quiero que me reelijan, no tengo ningún problema, si quiero que los mercados me den su bendición, tampoco. Pero hacer las dos cosas a la vez no lo ha conseguido nadie. Esa es la paradoja. Incluso, la potencia de los mercados financieros se ha convertido en un instrumento más poderoso a la hora de tomar decisiones. Los gobiernos generalmente pierden las elecciones cuando se enfrentan a estos dos electorados. La gran crisis en España he dicho que se va a llevar uno o dos gobiernos. Uno ya se lo llevó. El otro ya veremos. Pero efectivamente estas crisis se llevan por delante gobiernos con independencia de su color político. Se lleva al que está al mando. Esto plantea otro tipo de dificultades, explica la presencia de distintos tipos de partidos en el paisaje político. Los partidos que tienen vocación de gobierno saben que prometer lo que no pueden cumplir es letal, pero tan letal como dar la impresión que no harían algo distinto de lo que hacen sus rivales.

Hay políticos de diversos partidos que te dicen ese tipo de cosas. ¿Cómo salgo de este tema? ¿Prometo lo que sé que no voy a poder cumplir o doy la impresión que voy

a hacer lo mismo que mi rival? Ambas cosas son letales. O no hay alternativa. Lo que hay es tan irracional que es como si no hubiera. Lo estoy llevando a los extremos, pero ahora digo que no es tan extremo. Hay espacio, **hay vida política en la era de las limitaciones y en la era de la austeridad.**

Cuando uno aborda un problema lo tiene que hacer con toda seriedad. Hay que abordar y hacer un diagnóstico con toda seriedad. Esta es una de las tareas de reflexión política más urgente. Tenemos que investigar muy bien la naturaleza de este condicionamiento. Estamos en una época donde la política tiene grandes limitaciones, entonces hay que estudiar esas limitaciones y no exagerar. Hay gente que las ignora. **Vamos a analizar esos condicionamientos y a investigar qué posibilidades de acción política siguen abiertas a pesar de ese condicionamiento en vez de echar la culpa a otros de lo que pasa.**

Es verdad que en la era de las interdependencias estamos muy condicionados. En Europa es un asunto muy cotidiano el tema de la crisis migratoria. Un Estado en solitario no lo puede resolver, necesita de una negociación, puesta en común, con países con racionalidades diferentes. En relación a la crisis de los inmigrantes, qué diferente es un país que necesita mano de obra y que tiene una situación económica saneada de un país con una cultura muy cerrada y poco permeable a la inmigración. Aunque todos seamos muy interdependientes y estemos condicionados unos por otros, el uso concreto que hacemos cada uno de nosotros de esa reducida capacidad de maniobra es muy diferente. Hay ejemplos de esto, como Gran Bretaña, que no está en el euro, que ha utilizado el instrumento de la devaluación de la moneda y que no ha conseguido incrementar el control sobre su economía.

Al mismo tiempo, **todas esas limitaciones que tenemos los Estados como consecuencia de la interdependencia son la otra cara de la moneda de las múltiples ventajas que viene de la cooperación.** Pensemos dónde estaría España si no se hubiera integrado en la Unión Europea. Evidentemente a España nos ha impuesto una gran cantidad de condiciones, pero dónde estaría España si no se hubiera integrado. Hemos entrado en un período en el que la distinción izquierda y derecha se va a hacer visible con mayor dificultad. Lo formulo así, porque no es cierto afirmar que no exista la izquierda y la derecha. Se va ver con mayor dificultad porque no estamos en una época de contraposición entre Estado y mercado, como la hemos conocido. Digo esto para afirmar que hay políticas y diferencias y que esas diferencias no son tan enfáticas, pero se pueden hacer cosas.

Los sintetizaré en tres campos de posibilidad. En primer lugar, en un entorno en que las contraposiciones ideológicas no son de la naturaleza épica y drástica que tenía en otros momentos históricos, **es más importante la personalización del liderazgo y los procedimientos.** Prestemos más atención a esto. Las propiedades personales de quienes nos representan son una oportunidad de repolitización.

La confianza, la credibilidad, la honestidad y la competencia aparecen como elementos que tienen una mayor importancia que los discursos épicos, de izquierdas y derechas.

En segundo lugar, los actuales debates políticos se centran mucho y se van a centrar cada vez más en cuestiones que tienen que ver con el estilo de la calidad democrática que van más allá de los clásicos valores. La transparencia, la participación, la responsabilidad, todo ese conjunto de propiedades que da la calidad democrática, ahora mismo, van a ser centrales. En otras épocas lo importante era el resultado de las políticas. En estos momentos, **el procedimiento, la manera de toma decisiones: la participación, la transparencia y la responsabilidad, van a ocupar un lugar central.** Está teniendo lugar una **transformación y pluralización de los conflictos.**

Ya no estamos en el típico desacuerdo redistributivo que generó el compromiso del Estado de bienestar. No digo que el conflicto de la distribución desaparezca, lo que digo es que los problemas de redistribución conviven en un entorno en el cual las preferencias de las personas se han diversificado. Hoy en día, **las preferencias del votante, del elector, del ciudadano, son muy variadas y no están únicamente focalizadas en la cuestión de la redistribución económica.** A lo socioeconómico, se le agregan un conjunto de valores que tienen que ver con lo cultural, con los estilos de vida, la igualdad de derechos y las libertades personales. Por lo tanto, **el conflicto se ha convertido en algo multidimensional, se nos ha vuelto más complejo.** Antes, teníamos el conflicto sobre un solo eje, izquierda y derecha, y la cuestión de la redistribución, ahora **han surgido nuevos ejes de conflicto,** han aparecido otras posibilidades de contestación, otras cuestiones a las cuales los partidos tradicionales no se han adaptado demasiado.

En tercer, y último lugar, está lo que podemos llamar la posibilidad en medio de una política económica fuertemente condicionada. Es verdad que estamos en un momento donde la política tiene un profundo condicionamiento, pero hay diversas maneras de, por ejemplo, obtener **presupuestos equilibrados,** que yo creo una **prioridad.** Algunos simplifican la cuestión, que en la austeridad no se puede hacer nada, y no. Tener un presupuesto equilibrado se puede obtener de muchas maneras. Se puede conseguir, en materia de gasto, y en materia de ingreso.

En materia de gasto, discutiendo abiertamente sobre las prioridades del gasto, que va a implicar una polarización, antagonismo, diferencia de opinión. Hay quien prefiere gastar en investigación, quien prefiere gastar en infraestructura, en pensiones, en becas para jóvenes. Discutamos eso. **No nos pongamos como principio que en la era de la austeridad todas las políticas son iguales. En materia de gasto no son iguales.** En materia de ingresos

también se pueden hacer cosas. La lucha contra el fraude, abordar las reformas fiscales. Hay mucho para discutir sobre esto.

Termino entonces con una reflexión acerca de las **nuevas calidades de la política.** Yo creo que en lugar de lamentarse por la desaparición de la política, que cierta forma de política bien desaparecida está, **deberíamos ser capaces de fortalecer la capacidad cognitiva de la política, porque eso nos permitirá avanzar mucho en la reflexión sobre los riesgos sistémicos, en la protección del futuro.** Una sociedad moderna, en donde los subsistemas sociales como por ejemplo la economía solo quiere ganar dinero o donde la cultura solo quiere expresividad, la misión de la política es la de contrarrestar y equilibrar esta dinámica. Ahora bien, esos sistemas que la política tiene que equilibrar, son muy inteligentes, son muy complejos, muy dinámicos y por tanto, excluyen cualquier control estatal autoritario.

La política no puede ir a la universidad a decir lo que la universidad tiene que hacer, al mundo del deporte a decir lo que tienen que hacer. Lo que puede hacer la política es proporcionar a esos subsistemas sociales una decisión que les permitiera superar la autodestrucción que supondría que cada uno de esos subsistemas no tuviera en consideración que vive en un entorno interconectado. **La política sería aquella instancia capaz de ayudar a los subsistemas y para eso tiene que ser consciente de los efectos perversos que tendría una intervención excesiva,** pero también cuáles son los límites a los que se debe enfrentar.

**Necesitamos una nueva sabiduría de los límites, una inteligencia para entenderlo como una oportunidad,** para llevar a cabo una política en la que podamos coordinar los límites. Que la política aprenda, depende de que esté liderando las transformaciones necesarias o que siga quejándose del poco juego que le dan las condiciones. La política es siempre decisión condicionada, acción en contexto. Ese contexto es hoy en día definido por una austeridad en parte razonable. **A la política le corresponde indagar el ámbito de lo posible y maximizarlo.** Pienso que si la política ha tenido tan poca reflexión es porque en el fondo todos nos hemos habituado a pensar que todo está hecho, y eso no es así.

Muchas Gracias.

Organizan



Apoyan



Media Partner

