

29

# INFORME ESPAÑA 2022

**CÁTEDRA  
JOSÉ MARÍA MARTÍN  
PATINO DE LA CULTURA  
DEL ENCUENTRO**



Servicio de Biblioteca. Universidad Pontificia Comillas de Madrid

INFORME España 2022 / Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro ; [coordinación y edición Agustín Blanco, Antonio Chueca, José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora]. -- Madrid : Universidad Pontificia Comillas, Cátedra J.M. Martín Patino, 2022.

460 p.

En la portada: 29.

Es continuación de la colección CECS publicada por la Fundación Encuentro ISSN 1137-6228.

D.L. M 25314-2022. -- ISBN 978-84-7399-238-1

1. Democracia. 2. Situación social. 3. Aspectos políticos. 4. Aspectos sociales. 5. Deuda pública. 6. Integración social. 7. Demografía. 8. España. I. Blanco Martín, Agustín, editor literario. II. Chueca, Antonio, editor literario. III. López-Ruiz, José Antonio, editor literario. IV. Mora Rosado, Sebastián (1966-), editor literario

Coordinación y edición: Agustín Blanco, Antonio Chueca,  
José Antonio López-Ruiz y Sebastián Mora

Edita: UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS  
Cátedra J. M. Martín Patino

ISBN: 978-84-7399-238-1  
Depósito Legal: M-25314-2022

Imprenta Kadmos  
Salamanca



*Gracias a la Fundación Ramón Areces, la Cátedra José María Martín Patino de la Cultura del Encuentro elabora este informe. En él ofrecemos una interpretación global y comprensiva de la realidad social española, de las tendencias y procesos más relevantes y significativos del cambio.*

*El informe quiere contribuir a la formación de la autoconciencia colectiva, ser un punto de referencia para el debate público que ayude a compartir los principios básicos de los intereses generales.*

# ÍNDICE

---

## PARTE PRIMERA: CONSIDERACIONES GENERALES FRENTE A LA INCERTIDUMBRE, PROYECTOS Y DEMOCRACIA

*Quim Brugué, Gemma Ubasart y Ricard Gomà*

|                                                                            |    |
|----------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. La pandemia como introducción: advertencia y aprendizaje .....          | 13 |
| 2. Claves para entender un escenario en transformación.....                | 15 |
| 2.1. Las transiciones socioecológicas .....                                | 16 |
| 2.2. Las transiciones socioeconómicas .....                                | 20 |
| 2.3. Las transiciones socioculturales .....                                | 23 |
| 2.4. Las transiciones sociopolíticas .....                                 | 25 |
| 3. Proyectos para construir futuro y ciudadanía.....                       | 29 |
| 3.1. Forjar igualdad y reconocer diferencias: proyectos para la inclusión  | 30 |
| 3.2. Generar autonomía y articular vínculos: proyectos para la fraternidad | 34 |
| 3.3. La ciudadanía multiescalar: fortalecer la proximidad y el ámbito eu-  |    |
| ropeo.....                                                                 | 38 |
| 4. Gobernar la transición, ¿democracia o dejarse llevar? .....             | 41 |
| Bibliografía.....                                                          | 46 |

## PARTE SEGUNDA: LA CULTURA DEL ENCUENTRO

*José Antonio López-Ruiz, Sebastián Mora, Agustín Blanco  
y Francisco Lorenzo*

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. El itinerario del encuentro.....                                       | 49  |
| 1.1. De la cultura de la exclusión a la cultura de la reconciliación..... | 49  |
| 1.2. La experiencia y el hábito del encuentro.....                        | 50  |
| 1.3. ¿Hacia una cultura del encuentro? .....                              | 52  |
| 2. La cultura del encuentro: una aproximación .....                       | 55  |
| 2.1. Un marco teórico inspirador: de las ciencias sociales al pensamien-  |     |
| to social cristiano.....                                                  | 55  |
| 2.2. Cultura del encuentro: una definición operativa .....                | 59  |
| 3. Índice de Cultura del Encuentro .....                                  | 62  |
| 3.1. El Índice de Cultura del Encuentro: datos globales .....             | 64  |
| 3.2. La cultura del encuentro a través de los valores sociales.....       | 68  |
| 3.3. La cultura del encuentro a través de las conductas y prácticas so-   |     |
| ciales .....                                                              | 98  |
| 3.4. Las condiciones estructurales para la cultura del encuentro.....     | 110 |
| 3.5. Principales hallazgos y conclusiones.....                            | 113 |
| Bibliografía.....                                                         | 128 |

## PARTE TERCERA: DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL

### Capítulo 1

#### EL SISTEMA DE FORMACIÓN DE TRABAJADORES Y PARADOS EN EL PROCESO DE RECUALIFICACIÓN

*Begoña Cueto y Paz Menéndez Sebastián*

|                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción .....                                                      | 135 |
| 1. El papel de la formación ante los retos del mercado de trabajo ..... | 137 |

|                                                                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2. El sistema de formación profesional para el empleo.....                                                  | 145 |
| 2.1. Formación para el empleo en España .....                                                               | 150 |
| 3. Instrumentos legales para la integración laboral de las personas trabajadoras mediante la formación..... | 160 |
| 3.1. La contratación formativa hasta 2021 .....                                                             | 160 |
| 3.2. Cambios derivados de la reforma laboral de 2021.....                                                   | 169 |
| 4. Conclusiones y propuestas .....                                                                          | 176 |
| Bibliografía.....                                                                                           | 180 |
| Anexo .....                                                                                                 | 182 |

## Capítulo 2

### LA EVOLUCIÓN DE LA DEUDA PÚBLICA: EL DEBATE SOBRE SU SOSTENIBILIDAD

*Pedro José Gómez Serrano y Carlos Sánchez Mato*

|                                                                                                     |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción.....                                                                                   | 185 |
| 1. El problema de la sostenibilidad del déficit público: una aproximación .....                     | 189 |
| 2. Principales enseñanzas de la Gran Recesión en la gestión del déficit y de la deuda pública ..... | 200 |
| 3. Evolución de la deuda en España durante la pandemia.....                                         | 207 |
| 3.1. Evolución de la deuda pública y comparación con otros países de la eurozona .....              | 212 |
| 3.2. Pasivos contingentes.....                                                                      | 217 |
| 4. Sostenibilidad de la deuda para la economía y posibles hipotecas para la sociedad .....          | 219 |
| 4.1. Riesgo de subida de los tipos de interés.....                                                  | 220 |
| 4.2. Considerable importancia de la deuda externa .....                                             | 225 |
| 4.3. Envejecimiento .....                                                                           | 226 |
| 4.4. Riesgo de inflación .....                                                                      | 228 |
| 4.5. Insuficiente recaudación fiscal e impacto sobre la deuda pública ..                            | 228 |
| 5. Balance final y propuestas de política económica en relación con la deuda pública .....          | 230 |
| 5.1. Reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento .....                                           | 233 |
| 5.2. Programa de actuación ante el sobreendeudamiento .....                                         | 235 |
| 6. Conclusiones.....                                                                                | 242 |
| Bibliografía.....                                                                                   | 246 |

## Capítulo 3

### BRECHAS DE GÉNERO EN TIEMPOS DE PANDEMIA: EMPLEO, TRABAJO DOMÉSTICO Y CUIDADOS

*Marta Domínguez-Folgueras, M. José González e Irene Lapuerta*

|                                                                                                                                                                   |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción.....                                                                                                                                                 | 251 |
| 1. Efectos de la COVID-19 en el empleo femenino y la división del trabajo: evidencias empíricas .....                                                             | 252 |
| 2. Políticas de conciliación de la vida laboral, familiar y personal antes y durante la pandemia de la COVID-19: el caso de España en perspectiva comparada ..... | 255 |
| 2.1. El punto de partida: las carencias estructurales de las políticas de conciliación.....                                                                       | 256 |

|                                                                                                                                |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2.2. La respuesta institucional durante la crisis sociosanitaria de la COVID-19 para apoyar a las familias con criaturas ..... | 263 |
| 3. Desigualdades de género en el mercado de trabajo .....                                                                      | 267 |
| 3.1. Logro educativo y participación laboral.....                                                                              | 268 |
| 3.2. Relación entre maternidad/paternidad y empleo .....                                                                       | 270 |
| 3.3. Las tasas de inactividad durante el confinamiento.....                                                                    | 270 |
| 3.4. El teletrabajo como alternativa laboral durante la pandemia .....                                                         | 272 |
| 3.5. El empleo a tiempo parcial .....                                                                                          | 275 |
| 3.6. Origen migratorio y vulnerabilidad laboral .....                                                                          | 276 |
| 4. El impacto de la pandemia en la división del trabajo doméstico y de cuidados .....                                          | 278 |
| 4.1. División del trabajo doméstico .....                                                                                      | 280 |
| 4.2. División del trabajo de cuidado .....                                                                                     | 283 |
| 4.3. Impacto subjetivo: malestar y dificultades de conciliación.....                                                           | 285 |
| 5. Conclusiones.....                                                                                                           | 288 |
| Bibliografía.....                                                                                                              | 292 |

## Capítulo 4

### DINÁMICAS DEMOGRÁFICAS DURANTE LA PANDEMIA DE LA COVID-19: ¿QUÉ SABEMOS DOS AÑOS DESPUÉS?

*Celia Fernández-Carro, Marta Seiz, Juan Manuel García-González y José Manuel Torrado*

|                                                                                                                                                                                                       |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción .....                                                                                                                                                                                    | 303 |
| 1. Mortalidad, longevidad y bienestar.....                                                                                                                                                            | 309 |
| 1.1. Empezando por el principio: una sobremortalidad inesperada .....                                                                                                                                 | 309 |
| 1.2. Frenazo en seco de las tendencias en longevidad.....                                                                                                                                             | 315 |
| 1.3. La influencia de la pandemia sobre el bienestar emocional .....                                                                                                                                  | 318 |
| 2. Fecundidad y relaciones de pareja .....                                                                                                                                                            | 329 |
| 2.1. Natalidad en caída libre por la emergencia sanitaria, fecundidad en niveles muy bajos e insuficiente recuperación.....                                                                           | 329 |
| 2.2. La agudización del retraso de la maternidad, la dificultad de transición a los segundos nacimientos y el impacto en la fecundidad en grupos y contextos socioeconómicamente más vulnerables..... | 333 |
| 2.3. Uniones, separaciones y calidad de las relaciones de pareja durante la pandemia.....                                                                                                             | 340 |
| 3. Migraciones y movilidad .....                                                                                                                                                                      | 347 |
| 3.1. El impacto de la pandemia en las migraciones internacionales: ¿hacia un nuevo ciclo migratorio?.....                                                                                             | 348 |
| 3.2. El impacto de la pandemia en las migraciones interiores: ¿parálisis de la movilidad o retraso del calendario?.....                                                                               | 351 |
| 3.3. Cambios en las pautas de asentamiento de los migrantes: ¿se está produciendo una “vuelta a lo rural”?.....                                                                                       | 354 |
| 4. Conclusiones .....                                                                                                                                                                                 | 360 |
| 4.1. Las consecuencias demográficas de la pandemia.....                                                                                                                                               | 360 |
| 4.2. Más allá de lo demográfico.....                                                                                                                                                                  | 362 |
| 4.3. Un futuro incierto.....                                                                                                                                                                          | 364 |
| Bibliografía.....                                                                                                                                                                                     | 366 |

## PARTE CUARTA: REDES Y TERRITORIO

### Capítulo 5

#### LA DESCARBONIZACIÓN DEL SISTEMA ENERGÉTICO ESPAÑOL: RETOS Y OPORTUNIDADES

*Pedro Linares, José Carlos Romero, Antonio F. Rodríguez Matas y  
Manuel Pérez Bravo*

|                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Introducción .....                                                                                                                             | 377 |
| 1. El contexto global del cambio climático.....                                                                                                | 378 |
| 1.1. El Acuerdo de París .....                                                                                                                 | 381 |
| 1.2. Pacto Verde Europeo (European Green Deal) .....                                                                                           | 382 |
| 1.3. Escenarios globales: ¿Qué dicen los principales informes sobre los<br>escenarios futuros en la descarbonización de la economía global? .. | 384 |
| 2. El sistema energético español, breve diagnóstico de la situación actual..                                                                   | 388 |
| 2.1. Situación de los principales indicadores del sistema energético es-<br>pañol .....                                                        | 388 |
| 2.2. Estado actual de la transición energética en España .....                                                                                 | 393 |
| 3. Perspectivas de evolución del sistema energético español: PNIEC y ELP..                                                                     | 396 |
| 3.1. Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) .....                                                                                  | 396 |
| 3.2. Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo 2050 (ELP) .....                                                                             | 400 |
| 4. Retos y oportunidades de la descarbonización del sistema energético<br>español .....                                                        | 404 |
| 4.1. Sector eléctrico .....                                                                                                                    | 404 |
| 4.2. Transporte .....                                                                                                                          | 410 |
| 4.3. Edificios.....                                                                                                                            | 419 |
| 4.4. Sector industrial .....                                                                                                                   | 424 |
| 5. Impactos macroeconómicos .....                                                                                                              | 428 |
| 5.1. Implicaciones distributivas de la descarbonización .....                                                                                  | 431 |
| 6. Políticas necesarias .....                                                                                                                  | 436 |
| 6.1. Fiscalidad .....                                                                                                                          | 437 |
| 6.2. Innovación y política industrial .....                                                                                                    | 439 |
| 6.3. Sector eléctrico .....                                                                                                                    | 440 |
| 6.4. Transporte .....                                                                                                                          | 442 |
| 6.5. Edificios.....                                                                                                                            | 444 |
| 6.6. Industria.....                                                                                                                            | 445 |
| 7. Conclusiones.....                                                                                                                           | 448 |
| 7.1. La urgencia y la magnitud de la transformación.....                                                                                       | 448 |
| 7.2. Los principales retos.....                                                                                                                | 450 |
| 7.3. Cómo aprovechar las oportunidades.....                                                                                                    | 451 |
| 7.4. La importancia de las políticas .....                                                                                                     | 452 |
| Bibliografía.....                                                                                                                              | 454 |

**Parte Primera**  
**CONSIDERACIONES GENERALES**

---

**FRENTE A LA INCERTIDUMBRE,  
PROYECTOS Y DEMOCRACIA**

Quim Brugué  
Gemma Ubasart  
*Universitat de Girona*

Ricard Gomà  
*Universitat Autònoma de Barcelona*

## **1. La pandemia como introducción: advertencia y aprendizaje**

La pandemia por COVID-19 ha impregnado nuestras vidas durante dos años, convirtiéndose en una variable imprescindible para entender la realidad socioeconómica de nuestro mundo global. A diferencia de algunas lecturas iniciales, la pandemia no ha representado un punto de inflexión. Más bien una intensificación de tendencias ya existentes. No ha significado un cambio de dirección sino una aceleración de la velocidad con la que nos dirigimos a un horizonte que, marcado por la complejidad y la incertidumbre, aparece cubierto de una espesa niebla. En este sentido, interpretamos la pandemia sobre todo como una advertencia; mientras que todavía no estamos seguros de si habrá comportado algún aprendizaje. Durante estos dos años hemos sido capaces de intuir cómo se materializa el abismo de un mundo fuera de control –la gran promesa, ahora aparentemente fallida, de la Modernidad–. Un abismo al que nos acercamos sin ser capaces de disminuir la velocidad. Quizá incluso parece que estamos acelerando en nuestra desbocada carrera hacia el precipicio.

En estas páginas iniciales usaremos la pandemia como el escenario donde se han expresado con especial claridad algunas de las características y de los retos de nuestro tiempo. Una introducción que nos inserta en el centro de las preocupaciones del periodo 2020-2021 y que nos permitirá, en los siguientes epígrafes, presentar tanto una aproximación analítica a las principales claves para entender las transformaciones de nuestro presente (económicas, tecnológicas, sociales, culturales, ecológicas, territoriales, políticas e ideológicas) como una propuesta para construir nuestros proyectos de futuro (forjar la igualdad, reconocer las diferencias, generar autonomía y articular los vínculos). Finalmente, reservaremos el último apartado para reflexionar sobre cómo gobernar (más o menos) democráticamente esta transición en momentos de tanta complejidad e incertidumbre.

Tal como apuntábamos, la pandemia ha ilustrado con especial claridad tanto las características del presente como las expectativas de futuro que más adelante iremos desgranando. Así pues, de entrada, la pandemia nos ha obligado a entender en primera persona los ya repetitivos discursos sobre la complejidad y la incertidumbre de nuestro mundo. Nos hemos referido a esta realidad académicamente, definiendo un “cambio de época” (Subirats, 2003)

donde las nuevas tecnologías estarían auspiciando un mundo económica, social y políticamente desconcertante. Un mundo irreconocible cuando usamos los lentes analíticos clásicos o, como diría Beck (1998), incomprensible cuando lo interpretamos a través de los “términos zombis” que hemos venido construyendo desde la ciencia moderna. Intentaremos aportar algunas claves para entender este mundo profundamente transformado en el siguiente apartado, mientras que ahora tan solo queremos, usando el caso de la pandemia de COVID-19, subrayar cómo se ha alejado del control y de la previsibilidad que caracterizaban la Modernidad (Del Pino y Subirats, 2021).

Por un lado, la Modernidad clásica, aunque podía adornarse de conocimientos científicos sofisticados, se basaba en un doble proceso de simplificación. Primero se simplificaban los problemas clasificándolos por ámbitos o disciplinas, y a continuación se simplificaban las respuestas situándolas bajo la responsabilidad única del profesional o del experto correspondiente. Los asuntos de salud, para los médicos; los problemas urbanísticos, para los arquitectos; los problemas sociales, para los trabajadores sociales. Actualmente, sin embargo, esta doble simplificación ya no funciona, pues ni los problemas se dejan simplificar ni los profesionales son capaces de resolverlos desde sus sólidos conocimientos especializados.

La pandemia nos ha exasperado precisamente por su complejidad irreductible –un auténtico *problema maldito*, usando la terminología académica (Rittel y Webber, 1973)–. Cuando el miedo nos atenazaba, intentábamos refugiarnos en la doble simplificación clásica y nos decíamos a nosotros mismos: se trata de un problema de salud pública y los expertos en epidemiología sabrán qué hemos de hacer para resolverlo. Una simplificación que hemos visto que hacía aguas. Ni la pandemia es simplemente un problema de salud pública ni los mejores científicos del ámbito disponen de respuestas claras y unívocas. Al contrario, la pandemia ha revelado su complejidad irreductible, mostrándose inabordable sin antes reconocer que no se trata solo de un problema de salud pública sino también de salud mental, de economía, de segregación escolar, de empleo o de movilidad. Todo intento de segmentar el problema resultaba frustrante y, adicionalmente, nos confirmaba el fracaso de la segunda simplificación: los expertos debían formar parte de la solución, pero no la tenían en su carpeta de conocimientos profesionales. Hemos asistido, entre asustados y desconcertados, a cómo los supuestos expertos iban cambiando de opinión y hemos constatado que, entre ellos, se imponían los desacuerdos. Algo muy habitual y aceptado para aquellos que se dedican a la producción científica, pero alarmante para aquella mayoría de ciudadanos que simplemente esperaban *la* respuesta. Una respuesta *simple* y *certera* que hemos descubierto que no existe.

Por otro lado, esta complejidad nos aleja de cualquier atisbo de control y convierte en imprevisibles nuestras intervenciones sobre la realidad. Otra

vez, nuestros sueños modernos se van por la borda. Las diferentes oleadas pandémicas no solo nos han resultado incomprensibles, sino que han minado la confianza en nuestra capacidad para ordenar y conducir un mundo que, hasta recientemente, pensábamos que podíamos dominar. Vuelve la repetida imagen baumaniana de intentar contener inútilmente el agua entre las manos (Bauman, 2000). Las metáforas teóricas se han materializado y hemos descubierto la angustia pandémica de no saber qué será de nosotros. No solo enfermamos físicamente por culpa de un virus desconocido, sino que también observamos sus efectos sobre nuestra forma de relacionarnos, de trabajar, de estudiar, de comprar o de emprender. Un virus que nos afecta física y mentalmente a nivel individual, pero también colectivamente. Hemos perdido el control sobre nuestro cuerpo y nuestra mente, pero también sobre nuestra forma de vivir y de convivir con los otros. Otra vez, una incertidumbre anunciada en multitud de reflexiones teóricas, pero que hoy nos ha mostrado su rostro más cercano y real.

En definitiva, la pandemia nos ha situado frente al espejo y hemos visto los pliegues y las arrugas de nuestra vieja Modernidad. Frente a la simplicidad, complejidad. Frente a la seguridad, incertidumbre. Frente al orden, caos. Frente al control, desconcierto. Y lo peor de todo: no se trata ya de cómo recuperamos la simplicidad, la seguridad, el orden y el control sino de cómo aprendemos a vivir en un contexto de complejidad, incertidumbre, caos y desconcierto. La pandemia no es un estado excepcional sino una metáfora de la nueva realidad que hemos de gestionar y gobernar. Nos toca, por lo tanto, intentar entenderla e intentar conducirla. Estos son los dos retos a los que intentaremos acercarnos en los próximos apartados.

## **2. Claves para entender un escenario en transformación**

La última década dibuja un tiempo marcado por dos crisis profundas: la Gran Recesión, con sus enormes impactos sociales en un marco de gestión austeritaria, y la Pandemia, con sus efectos sobre la salud, la actividad económica y las condiciones de vida de los colectivos más vulnerables. Con la COVID-19 resurge también lo colectivo, quizás más como necesidad humana básica que como opción disponible en el abanico ideológico. En todo caso, ahí está la renovada puesta en valor de servicios públicos y prácticas solidarias. Y ahí está la reactivación de la lógica keynesiana a escala europea (Fondos Next Generation EU). Pero más allá de las crisis y sus esquemas concretos de respuesta, subyacen también dinámicas de cambio de época en múltiples dimensiones. Se alteran los vectores que habían vertebrado la sociedad industrial. Se desencadena un ciclo de transformaciones intensas, múltiples y aceleradas, llamadas a redibujar las trayectorias personales y los horizontes colectivos que surcarán el siglo XXI; emerge una nueva era.

En la esfera ecológica, se agudizan los riesgos ambientales socialmente producidos; se expanden el conocimiento y la conciencia sobre la emergencia climática y –en menor medida– las prácticas de sostenibilidad; se dibujan procesos de gentrificación, segregación y geografías de despoblación. En la esfera socioeconómica, se despliegan procesos de transición tecnológica y articulación de plataformas colaborativas; se extiende la financiarización y sus lógicas especulativas; se redefinen y se agravan factores de desigualdad y expresiones de vulnerabilidad. En la esfera sociocultural, irrumpe un mundo de complejidades cotidianas (nuevas relaciones afectivas y de género, espacios multiculturales, formas emergentes de convivencia) y aparecen nuevas discontinuidades vitales e incertidumbres biográficas (migraciones globales, vínculos sociales y familiares cambiantes, edades en transición). Y en la esfera política, se redefinen anclajes y referentes de pertenencia, afloran energías ciudadanas de nuevo tipo y se configuran actores y coaliciones en torno a relatos y ejes de conflicto emergentes.

Todo ello, de forma simultánea, va configurando ese escenario de transformaciones cotidianas que cruza nuestras vidas. Ulrich Beck (1998) nos habló de la *sociedad del riesgo global*, como propuesta para descifrar los cambios desde una mirada socioecológica. Zygmunt Bauman (2000) construyó la metáfora de la *sociedad líquida*, tan lejos de los relatos de una posmodernidad sin conflictos económicos como de las nostalgias de una modernidad industrial repleta de espejismos. Judith Butler y Nancy Fraser (2003) dialogaron sobre la *revolución feminista* y la interseccionalidad de dominaciones y esperanzas. Richard Sennett (2019) y Eric Klinenberg (2021) sitúan la ética de la fraternidad, de las vinculaciones cotidianas, como piedra angular de las transiciones sociopolíticas. Son aportaciones diversas, pero todas ellas formuladas desde la gramática del cambio de época. Merece la pena contrastarlas: revisar los hechos y procesos que van dibujando cada dimensión de cambio, que van trazando las coordenadas de la nueva era. Vamos a intentarlo destacando algunos elementos clave de cada transición.

### 2.1. Las transiciones socioecológicas

La acción colectiva y los pactos sociales del siglo XX se escribieron desde las dinámicas del conflicto capital-trabajo. Todo parece indicar que el siglo XXI es ya el tiempo del antagonismo capital-biosfera, un marco donde la catástrofe global es posible, en base a la contradicción entre la lógica del crecimiento y los límites físicos del planeta. Ahí reside la dimensión socioecológica del cambio de época, en una verdadera alteración de los *términos* y de la *gramática* del conflicto: nunca antes fallar había significado perderlo todo. Ahora sí. En otras palabras: ganar la batalla del cambio climático implica crear las condiciones de posibilidad para forjar cualquier proyecto

colectivo de futuro. Vivimos de hecho en un contexto intensivo de producción social de riesgos e injusticias ambientales, en torno a cuatro aspectos clave:

- *La emergencia climática.* Una crisis global vinculada, en buena parte, a la dependencia masiva de las energías fósiles. Asistimos a un crecimiento reciente, acelerado y exponencial de emisiones. Una tercera parte de todas las emisiones de CO<sub>2</sub> producidas desde el inicio de la Revolución Industrial han tenido lugar en el siglo XXI. La transición energética resulta clave como mecanismo de protección climática, en sus múltiples dimensiones: fuentes renovables, generación de proximidad, control público y ciudadano, comunidades energéticas locales...

- *La contaminación.* La degradación de la calidad del aire –sobre todo en contextos altamente urbanizados– opera hoy como el principal determinante ambiental de la salud, causante de enfermedades respiratorias a escala masiva. Los modelos predominantes de movilidad en vehículo privado se sitúan como factor explicativo clave de esa degradación. Frente a ello, aparece como insoslayable el impulso de la doble transición modal: de movilidad privada a pública-colectiva y de motorizada a activa (desplazamientos a pie y en bicicleta).

- *La reducción de la biodiversidad.* Se trata de un proceso abierto de destrucción de hábitats, como consecuencia de dinámicas de depredación del territorio y sobreexplotación de recursos naturales. En las últimas cinco décadas, el tamaño de las poblaciones animales en el planeta se ha reducido a la mitad. Cabe destacar hoy el carácter de la biodiversidad como seguro de vida frente a las pandemias, en la medida en que la degradación de los ecosistemas resulta el principal factor facilitador del salto de virus de animales a humanos. La agenda de la diversidad biológica pasa por la preservación y conectividad de grandes ecosistemas, junto al fortalecimiento de las infraestructuras verdes urbanas.

- *La especulación alimentaria.* Las dinámicas de mercantilización y financiarización del sistema agroalimentario erosionan derechos básicos. Las largas cadenas de suministro producen una intensa huella ecológica y, en tiempos de incertidumbre global, fragilizan la seguridad alimentaria de amplias poblaciones. Emerge ante ello el reto de reconstruir circuitos alimentarios sostenibles y de proximidad.

En síntesis, la producción social de riesgos en torno al clima, la calidad del aire, la diversidad biológica y el sistema alimentario, de forma intensa y simultánea, no solo caracterizan una dimensión clave del cambio de época, sino que sitúan a la transición ecológica como eje del cambio. En ella se dirime la posibilidad misma de existencia de un futuro.

Más allá de esas transformaciones y retos, pero en estrecha interconexión, aparece la cuestión sociodemográfica y sus plasmaciones espaciales: la escisión creciente entre las geografías de periferia y de despoblación, y el fortalecimiento de las ciudades en un marco inédito de era urbana global (Sassen, 2014). Emerge un territorio desigual, fragmentado y jerarquizado: la ruralidad en los márgenes, bajo dinámicas de vaciado; las metrópolis como nodos creativos de las redes de desarrollo. Hoy, la fractura rural-urbana en el Sur y la que surge entre redes de ciudades y territorios vaciados en los países centrales, aparecen como coordenadas clave en la cartografía del cambio de época.

En las periferias espaciales cristalizan procesos de fuerte crisis demográfica, pérdida de capital social y erosión de bases económicas y ecológicas. Más aún, se configuran periferias de ciudadanía: acceso desigual a derechos básicos en función de fracturas territoriales. Son procesos de precarización ciudadana en espacios *que no cuentan*. En el otro extremo, vibran las ciudades: metrópolis globales y mallas bien conectadas de urbes intermedias. Veamos.

La sociedad industrial fue de la mano del espacio de los Estados; el tiempo nuevo que surge de las transiciones del cambio de época se expresa con fuerza en las redes de ciudades. Vivimos una era urbana sin precedentes. En la cumbre Hábitat III de la ONU (Quito, 2016) se constata un indicador histórico: la mayoría de la población mundial, un 54,5%, es población urbana. Si la dinámica no se trunca, las ciudades pueden llegar a alojar al 70% de la humanidad en 2050: de un tercio a dos tercios en menos de 100 años. Pero no es solo ni principalmente una nueva realidad demográfica, esas cifras reflejan mucho más:

- ✓ En las 500 ciudades más dinámicas del mundo vive el 20% de la población, pero se genera el 60% del PIB del planeta y se concentra por encima del 80% de la innovación tecnológica.

- ✓ Las ciudades son hoy responsables del 70% de las emisiones de gases de efecto invernadero, pero se localizan también en ellas las estrategias más avanzadas de transición ecológica.

- ✓ El índice de desigualdad social, con su correlato de segregación urbana, ha crecido en las metrópolis un 20% en los últimos 20 años; mientras se articulaban, también, nuevas redes de solidaridad.

Estas ciudades de hoy, que expresan y protagonizan dinámicas de cambio de época, se explican a partir de tres dimensiones conectadas: económica, socio-residencial y ecológica. En la *esfera económica*, la creación de valor se desplaza al conocimiento y la reactivación industrial se produce bajo condiciones de innovación tecnológica; la actividad digital irrumpe

con fuerza y las plataformas basadas en internet se insertan en la economía de las ciudades; el capital financiero se activa hacia inversiones urbanas y tiende a crear burbujas inmobiliarias. En la *vertiente socio-residencial*, se genera un juego de fuerzas en tensión: el incremento sin precedentes de la complejidad social (diversidad de orígenes, de modelos familiares, de edades) emerge como oportunidad hacia entornos urbanos creativos cruzados por lógicas de reconocimiento mutuo; por otra parte, sin embargo, los impactos sociales de la financiarización urbana producen dinámicas de expulsión de poblaciones vulnerables y de sustitución de actividades tradicionales. En el *plano ecológico*, el crecimiento de emisiones provoca la alerta climática, con las metrópolis como agentes clave del calentamiento global; en el uso masivo del coche se halla la raíz de la contaminación del aire; y se desencadena finalmente un proceso de consumo extensivo de espacio: entre 1996 y 2016, la población urbana crece un 25%, pero el territorio urbanizado se expande un 40%. Las metrópolis aparecen, pues, ubicadas en el núcleo de la producción social de riesgos ecológicos, por su triple efecto desprotector del clima, degradador del aire y depredador del territorio.

Puede sostenerse, por tanto, sobre estas bases, la centralidad de lo urbano en la configuración y en el abanico de impactos de las dinámicas de cambio de época. También en las respuestas sociopolíticas que se articulan. El nuevo escenario presenta una intensa trazabilidad urbana:

- En su *configuración*. La transición tecnológica y la financiarización (re)configuran con fuerza las ciudades. Internet consolida el ecosistema de metrópolis globales y, en ellas, la aparición de nuevos empleos urbanos vinculados a todo tipo de plataformas digitales (movilidad compartida, distribución de mercancías...). Las lógicas especulativas se vinculan a la propiedad inmobiliaria y convierten viviendas y espacios en activos financieros.
- En sus *impactos*. La exclusión habitacional, la pobreza hídrica y energética, los efectos de la gentrificación, la vulnerabilidad y la segregación residencial, o la informalidad urbana (comunidades carentes de servicios básicos) se sitúan en el núcleo de la nueva estructura de riesgos sociales.
- En las *respuestas*. La configuración urbana de los cambios y sus impactos sociales ha activado nuevas formas y procesos de respuesta sociopolítica: en el terreno institucional (el ciclo de innovación municipalista) y en el terreno ciudadano (el ciclo de diversificación e innovación de la acción colectiva).

En síntesis, la dimensión socioecológica del cambio de época es quizás el eje vertebrador más relevante del escenario de transformaciones que estamos viviendo. Lo es, en primer lugar, por la centralidad del conflicto entre las lógicas de acumulación económica y las condiciones de preservación de un planeta habitable. Nunca antes los riesgos climáticos, ambientales y

alimentarios, generados por la actividad humana, habían configurado un escenario de emergencia como el actual. Lo es, en segundo lugar, porque sus geografías dibujan un ecosistema humano que cristaliza en espacios fracturados, con territorialidades incluidas (redes urbanas) y excluidas (ruralidad y lugares vaciados). Una lógica espacial donde las ciudades albergan, por vez primera, a la mayoría de los habitantes del planeta. Ciertamente, las dinámicas ecológicas y espaciales vienen también cruzadas por nuevas realidades y tensiones socioeconómicas; de ahí la importancia de trasladar la reflexión a esa segunda gran transición.

## 2.2. *Las transiciones socioeconómicas*

En su vertiente económico-laboral, el cambio de época implica la sustitución del viejo modelo industrial-fordista por las nuevas relaciones sociales de producción y consumo generadas en el marco de la digitalización. Se trata de un proceso de transformaciones tecnológicas que altera coordenadas y abre un enorme campo de innovaciones. Un proceso surcado, también, por tensiones múltiples: entre códigos abiertos y estructuras de control, entre interacciones más horizontales y la “automatización de la desigualdad” (Eubanks, 2021), entre autonomía y precariedades. Las tecnologías digitales nos conducen a escenarios inéditos de distribución de funciones entre personas y el nuevo conglomerado maquinal, a sesgos éticos inexplorados. Todo ello desvela la naturaleza social –y no solo técnica– de la transición digital, sus asimetrías y la necesidad de su politización en términos transparentes y democráticos. Un contexto nuevo donde se redefinen las desigualdades materiales y emerge una distribución mucho más compleja de riesgos sociales, en torno a ejes múltiples.

El crecimiento de las desigualdades sociales ha resultado intenso en buena parte del mundo a lo largo del ciclo histórico más reciente. Hacia finales de los años 70 del siglo XX se produce una inflexión, a escala global, en la dinámica de distribución social de la renta. Las cuatro décadas posteriores (1980-2020) dibujan un tiempo de incremento sostenido de las desigualdades, aunque con variaciones importantes (Piketty, 2021). En el conjunto de la OCDE, la renta media del 10% más rico es hoy nueve veces superior a la del 10% más pobre, una distancia que se ha multiplicado por siete a lo largo de los últimos 25 años. En Europa, la región más igualitaria del planeta, la proporción de renta en manos del 10% más rico pasa del 32% al 38% y en EEUU se dispara del 34% al 47%. En Rusia y China la concentración de renta en el segmento alto crece más de 20 puntos porcentuales. Y en América Latina, en países como Chile, Brasil y México, los más ricos siguen acumulando en torno al 60% de la renta.

Las dinámicas incrementales de desigualdad social –patrimonial y de renta– conllevan el avance acelerado hacia sociedades más polarizadas, con

unas capas medias fragilizadas, un aumento notable de la población en riesgo de pobreza y una mayor concentración de la riqueza. Al cruzarse con variables de género, edad, origen y ocupacionales, tal crecimiento de la desigualdad da lugar a unas estructuras sociales más fragmentadas, complejas y dinámicas. Los diez últimos años han acelerado este tipo de procesos: primero como efecto de la Gran Recesión de 2008 y sus políticas de austeridad; de forma más reciente, como consecuencia de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la COVID-19.

En España, la pandemia ha incrementado la pobreza y las desigualdades. El riesgo de pobreza ha pasado del 20,7% a casi el 25% y el índice de Gini (que mide la desigualdad de renta) ha retrocedido hasta valores cercanos a los de la Gran Recesión. Pero hay más. La vulnerabilidad económica eleva su intensidad (las situaciones de pobreza se distancian del umbral de riesgo) y las pérdidas de renta son asimétricas: en el quintil inferior, la población que pierde por encima del 40% de su renta inicial dobla la media. Si abrimos la mirada hacia perfiles sociales, los más vulnerables sufren impactos diferenciales. El riesgo de pobreza infantil, el de la población de origen migrante y el de los colectivos con vinculación laboral precaria se dispara: uno de cada tres menores y la mitad de las personas extranjeras se encuentran en situación de pobreza (Sarasa *et al*, 2022). Las cifras, pues, parecen corroborar la tendencia global de fondo: se polariza y se fragmenta la estructura social.

En el campo de la desigualdad de rentas, *la doble dinámica polarización/fragmentación* define el escenario de cambio de época. Emerge además otro elemento que caracteriza la transición socioeconómica: *una nueva distribución de riesgos sociales vertebrada en torno a ejes múltiples, con estrechas interacciones entre ellos*. Las vulnerabilidades del siglo XXI se despliegan en torno a la clásica dimensión material (el eje entre igualdad y desigualdad), pero lo hacen también sobre dos dimensiones adicionales con las cuales se producen intersecciones: la dimensión espacial (el eje entre mezcla y segregación) y la dimensión relacional (el eje entre comunidad y desvinculación). Consideremos ahora esta realidad compleja y su campo de interrelaciones.

- La *segregación* apunta a dinámicas de separación entre grupos en los múltiples ámbitos de su cotidianidad, de forma que las vidas de unos y otros tienden a transcurrir en espacios no compartidos, haciendo así más improbable la interacción social entre ellos: emergen esferas de vida donde la cotidianidad se escinde. Son procesos de fragmentación socio-residencial, junto a segregaciones con sesgos de clase y género en las dinámicas diarias de movilidad. Son redes escolares segmentadas, junto a espacios educativos extraescolares excluyentes, así como lógicas fracturadas de acceso y práctica cultural. Son esferas segregadas de atención sanitaria según niveles de renta y desiertos de alimentación saludable en áreas de elevada vulnerabilidad. Son robustas capacidades institucionales y cívicas en barrios de rentas

medias, junto a barrios frágiles sin el capital social necesario para revertir sus múltiples desventajas (Nel-lo, 2021). La acumulación de este conjunto de dimensiones ofrece el mosaico de la segregación cotidiana.

La antítesis de la segregación es la mixtura de perfiles: espacios cotidianos compartidos por colectivos de orígenes, edades y clases diversas. La relación de ese eje segregación/mixtura con escenarios de mayor o menor desigualdad resulta compleja: emerge todo un abanico de posibilidades. Desde la fragmentación desigual, con inequidades y fracturas que se alimentan mutuamente, hasta la mixtura igualitaria, donde se construye bienestar material mientras se tejen lugares compartidos. Pero la igualdad puede coexistir también con segregaciones cotidianas, cuando la redistribución material no ha cuajado en espacios comunes; y las geografías de mixtura pueden albergar, aun en tensión permanente, desigualdades notables.

- La *desvinculación* apunta a la debilidad o ausencia de tramas relacionales; dibuja procesos y situaciones de exclusión comunitaria. En el viejo marco fordista, el eje básico de desigualdad se expresaba en una estructura de clases que polarizaba la distribución del ingreso, pero no llegaba a romper la malla de la cohesión. Las políticas redistributivas del modelo de bienestar clásico generaron mayores cotas de igualdad; se desarrollaron también culturas de clase y vecinales que tejieron densidades relacionales y procesos de construcción comunitaria. Más tarde, los retrocesos en las políticas sociales no solo se tradujeron en mayores niveles de desigualdad, se erosionaron también los entramados colectivos: más soledades y aislamiento (*loneliness*) que vínculos y conexiones (*togetherness*). Nuevas lógicas de fractura relacional, cuyo surgimiento va más allá del esquema de distribución de rentas (Klinenberg, 2021).

La antítesis de la desvinculación es la inclusión relacional-comunitaria. La conexión de este eje con situaciones de más o menos desigualdad es también compleja: se presta a un nuevo abanico de opciones. El escenario de exclusión expresa inequidades materiales articuladas con fracturas en los vínculos sociales: pobreza con ruptura relacional. En el otro extremo, el escenario de inclusión implica igualdad tejida desde un capital social fuerte. Pero la igualdad puede coexistir con desvinculaciones, generando espacios de fragilidad colectiva; y la desigualdad puede surcar comunidades fuertes: espacios donde la vulnerabilidad material halla anclajes colectivos.

En síntesis, la transición social supone una nueva cartografía de riesgos y vulnerabilidades mucho más compleja. El incremento de las desigualdades no solo ha polarizado a la sociedad, sino que ha creado también condiciones de segregación y desvinculación. Sin espacios compartidos y sin lazos comunitarios cualquier proyecto de igualdad se aleja y se complica. Por ello, las nuevas políticas sociales afrontan el reto de coser fracturas, de fortalecer

comunidades diversas con vínculos cruzados. Es la agenda de la fraternidad. Y en su campo de juego se disputa buena parte de la reconstrucción de la ciudadanía social del siglo XXI.

### 2.3. *Las transiciones socioculturales*

Considerábamos en el apartado anterior como las nuevas lógicas de desigualdad y su conexión a espacios de segregación y desvinculación dibujaban las transiciones socioeconómicas. El cambio de época atraviesa también territorios socioculturales. Lo hace en tres dimensiones clave: las relaciones y las identidades vinculadas al género, las edades y los ciclos de vida y la multiculturalidad cotidiana. Géneros, edades y orígenes diversos que surcan el nuevo escenario del siglo XXI, que traen de la mano un gran potencial de transformación. Y también riesgos de discriminación a enfrentar, para poder así construir la dimensión cultural de los derechos de ciudadanía. Las desigualdades de género, las vinculadas al curso vital o a la diversidad cultural apenas forjaron acuerdos y cláusulas en el contrato social del siglo XX. Pero la cotidianidad patriarcal, adultocrática y uniforme cruzada solo (aparentemente) por desigualdades materiales, ha dado paso en este siglo XXI a cotidianidades mucho más complejas: a mundos de diversidad afectiva y sexual, a trayectorias de vida menos lineales, a barrios y ciudades multiculturales.

- *Relaciones e identidades de género.* En el marco de la sociedad industrial, las relaciones de género quedaron sustancialmente inalteradas. Los acuerdos político-sindicales que hallamos en la génesis del contrato social posbélico reprodujeron en buena parte el modelo heteropatriarcal: la construcción sesgada de la dicotomía entre vida pública y privada; la atribución y segmentación de roles; las asimetrías entre la esfera laboral (masculina y anclaje de derechos) y la doméstica (femenina y sin reconocimiento); la invisibilización de los cuidados; o la exclusión de la agenda LGTBI. En las últimas décadas del siglo XX, se abrieron paso algunos cambios importantes fruto de las interconexiones entre pensamiento feminista, acción colectiva y políticas públicas: la formulación pluridimensional de la justicia de género en términos de redistribución, reconocimiento y representación (Fraser, 2003); la interseccionalidad (relaciones de opresión en base a la pertenencia a múltiples categorías sociales); las alianzas más estrechas con el movimiento LGTBI; y el desarrollo de regímenes de género en los Estados de bienestar poskeynesianos: políticas de expansión del empleo femenino y puesta en marcha de servicios públicos de cuidados.

En pleno siglo XXI, los impactos de la Gran Recesión y de la pandemia han vuelto a evidenciar el sesgo de género. Hoy puede afirmarse, sin embargo, que el movimiento feminista es un actor central en la dimensión cultural

del cambio de época. La onda expansiva del #MeToo y las movilizaciones globales del 8M en los últimos años expresan una capacidad de agencia sin parangón. Quizás el elemento clave en la actualidad pasa por transitar del escenario social al político-institucional: el reto de inscribir la justicia de género en la gramática del nuevo contrato social. Y hacerlo en su triple dimensión de igualdad (reducción de brechas y distribución compartida de cuidados), reconocimiento (diversidad sexual y afectiva) y libertad (autodeterminación de género).

- *Edades y ciclos de vida.* La sociedad industrial y su modelo de bienestar se desarrollaron en un marco caracterizado por continuidades biográficas, junto a un esquema de asignación estable de roles por edades: educación en la infancia, empleo indefinido en las etapas adultas, protección social en la vejez. En el escenario actual, todo ello queda sujeto a transformaciones intensas que contribuyen a trazar la dimensión sociocultural del cambio de época: un contexto de incertidumbres y discontinuidades vitales (residenciales, laborales, afectivas, ideológicas); el desvanecimiento de la fijación de roles específicos por edades (formación a lo largo de la vida, envejecimiento activo); nuevas temporalidades (primera infancia, emancipaciones tardías, más años de vida) con nuevas relaciones intergeneracionales; y vulnerabilidades etarias que tienden a reproducirse (altas tasas relativas de pobreza infantil, desigualdades educativas juveniles, cuidados precarios al hilo del envejecimiento...).

En este nuevo escenario de vidas en transición —mucho más diversas e inciertas— se van forjando itinerarios personales y vínculos colectivos. Todo ello comporta oportunidades inéditas de autonomía y apoyo mutuo, pero también vulnerabilidades emergentes: nuevas desigualdades y riesgos de exclusión relacional. Son, en cualquier caso, trayectorias vitales que no pueden quedar al margen de las nuevas lógicas de construcción de ciudadanía. En el tiempo nuevo que vivimos, las políticas públicas no pueden dar la espalda a los ciclos de vida. Mucho menos a las fases que configuran los eslabones más frágiles, allí donde se despliegan los riesgos derivados del persistente carácter adultocrático de nuestras sociedades. Frente a eso, los ciclos vitales deberían ser espacios donde conjugar protección colectiva con respeto a las diferencias, autodeterminación personal con creación de espacios compartidos. Donde poder ejercer, en igualdad de condiciones, el derecho a decidir un proyecto de vida.

- *Migraciones y multiculturalidad.* Las dinámicas migratorias y la movilidad humana no son un fenómeno reciente, son parte ineludible de la historia universal. El escenario actual de cambio de época, sin embargo, las redibuja en algunos aspectos clave: la escala global de la movilidad gana fuerza y se amplían y transforman los factores que la generan. Hoy 270 millones de personas residen fuera de su país de origen, hecho que implica un

incremento de más de 100 millones en las dos últimas décadas. Gran parte de las trayectorias migratorias generan nuevos horizontes vitales. Proyectos de vida que van configurando metrópolis donde se expresa de forma cotidiana una gran diversidad de bagajes humanos. Vivimos una era urbana y, en ella, las ciudades han ido transitando hacia la heterogeneidad cultural.

Gestionar la realidad multicultural aparece como reto básico en un contexto de migraciones globales. En Europa se desplegaron en el siglo XX tres grandes opciones. El modelo francés subraya la cohesión social y el acceso a los derechos políticos, aun a costa de la ausencia de reconocimiento del pluralismo cultural. El modelo anglosajón mantiene vías abiertas de acceso a la ciudadanía y ha sabido respetar la diversidad, pero con pautas de segregación residencial persistentes. Finalmente, el modelo centroeuropeo trabaja la inclusión y reconoce diferencias, pero mantiene fuertes barreras de exclusión en el terreno del acceso a la ciudadanía y a los derechos políticos. Frente a esos tres esquemas, el actual escenario de transiciones brinda la oportunidad de explorar una alternativa de proximidad: la ciudadanía intercultural. Se desarrollan en muchas ciudades marcos de trabajo y aprendizaje definidos por la voluntad de generar de manera simultánea condiciones de igualdad política, inclusión social y reconocimiento cultural. Y más importante aún: con reglas de juego acordadas que hagan posible la interacción positiva, la convivencia, el intercambio y el mestizaje.

En síntesis, el cambio de época se expresa también en complejidad sociocultural. Las nuevas pautas de diversidad vinculadas al sexo y al género, a las edades y a los ciclos de vida o a las migraciones globales adquieren una presencia cotidiana inédita y, lejos de ser realidades coyunturales, pasan a ser elementos vertebradores del nuevo tejido social. A partir de aquí, el reto pasa por incorporar estas nuevas realidades al proyecto de ciudadanía. No se trata de erigir una “política de identidades” en contraposición al eje socioeconómico, sino de articular una dimensión de reconocimiento frente a riesgos de discriminación y consolidar así el eje sociocultural del bienestar del siglo XXI. El horizonte colectivo de la justicia social se juega también en el respeto a la diversidad que configura la vida cotidiana de los barrios y ciudades que habitamos, en la posibilidad de desarrollar en común todos los proyectos de vida.

## ***2.4. Las transiciones sociopolíticas***

El cambio de época se expresa con fuerza en el terreno sociopolítico. El siglo XX había generado un escenario vertebrado por intereses de clase e identidades nacionales. Sobre ese binomio se habían articulado las grandes concepciones ideológicas, los partidos tradicionales y un eje lineal izquierda-derecha operativo en cada Estado-nación, y con capacidad de descifrar las

claves del conflicto político. El mundo que dio origen a ese conglomerado ha dejado de existir. La época que nace de las grandes transiciones, ya en pleno siglo XXI, origina narrativas, dimensiones de conflicto y prácticas colectivas de nuevo tipo. Las cosmovisiones políticas tradicionales, por un lado, dan paso a relatos donde se cruzan valores y emociones de forma más abierta y flexible. Los debates y sentires, por otro lado, estallan en mil pedazos y ya no caben en una sola línea de conflicto. Se originan nuevas polarizaciones entre lo viejo y lo nuevo, entre las élites y el 99%, entre el cierre soberanista y el cosmopolitismo, entre crecimiento y sostenibilidad. La gramática del escenario político, en síntesis, se altera como expresión de las transiciones ecológica, económica y cultural que hemos ido desgranando.

La transición sociopolítica genera también una nueva cartografía de prácticas de acción colectiva. Esta acumula un amplio bagaje de lógicas y formas de expresión, así como de tensiones y acomodaciones con la acción institucional. Sería inimaginable, por ejemplo, el proceso histórico de avances en derechos de ciudadanía sin atender a los efectos de los grandes ciclos de movilización que tuvieron lugar en el siglo XX, tras la Segunda Guerra Mundial o tras las revueltas del 68. El cambio de época transforma las coordenadas de la acción colectiva (Ibarra *et al.*, 2018). Lo hace en dos direcciones clave:

- En primer lugar, *las redes digitales y el espacio de lo cotidiano ganan fuerza*, de forma simultánea. A la época de las grandes narrativas y sus movimientos sociales (la sociedad industrial), le sucede un nuevo escenario de prácticas colectivas cuya activación no se produce desde marcos ideológicos, sino desde la propia experiencia de los agravios y cuya lógica de difusión habita en redes de conectividad digital. Las personas y las poblaciones afectadas devienen activistas, en las plazas y en internet.

- En segundo lugar, *las prácticas prefigurativas se fortalecen*. El siglo XX viene marcado por el predominio de la acción colectiva contenciosa –la desplegada por los movimientos sociales– arraigada en lógicas de resistencia, denuncia y construcción de conciencia e identidad. En las dos últimas décadas, a esa lógica se suma una acción colectiva prefigurativa: encarnada por prácticas de autogestión y solidaridad, conectadas a dinámicas de construcción de alternativas en marcos de trabajo cooperativo.

Veamos brevemente cómo las lógicas digital y territorial se expresan en los dos tipos de acción colectiva que caracterizan los actuales procesos de transición sociopolítica.

### Movimientos sociales: la acción colectiva contenciosa

En las décadas en torno al cambio de milenio se desarrolla una fase de innovaciones relevantes en la dimensión contenciosa de la acción colectiva.

Tras el ciclo del 68, la globalización neoliberal y sus plasmaciones locales ofrecen una nueva estructura de oportunidades a los movimientos sociales. Emergen las redes críticas como formatos organizativos, se renuevan repertorios de acción (acampadas por el 0,7%, caceroladas contra la guerra...) y se amplían temáticas y agendas de movilización: anti-racismo y defensa de la diversidad, alter-globalización y foros sociales mundiales, agenda LGTBI, movimiento okupa... Ya en un contexto de cambio de época, el gran estallido ciudadano del 15M de 2011 en España, así como otros movimientos similares alrededor del mundo surgidos tras la crisis financiera y las políticas de austeridad, marcan un nuevo punto de inflexión: retorna el conflicto socioeconómico (bajo nuevas coordenadas) y el doble giro digital y espacial se asienta con fuerza. Emerge un conjunto de dinámicas de movilización con usos intensivos de las tecnologías comunicativas, conectadas a problemas globales pero cuya expresión se produce en lo cotidiano. Las grandes narrativas pueden operar como referentes simbólicos y marcos de valores, pero los procesos concretos de denuncia y resistencia generan prácticas *situadas*: cobran sentido en el territorio y la cotidianidad.

Son años marcados por el “sí se puede” de la PAH (Plataforma de Afectados por la Hipoteca) contra los desahucios y la pobreza energética y por el nuevo sindicalismo urbano frente a la especulación y las exclusiones habitacionales (Sindicato de Inquilin@s); por la acción colectiva de las mujeres en marcos precarizados de economía urbana (Kellys, Sindihogar) y por las mareas ciudadanas en defensa de pensiones y servicios públicos (educación, sanidad, cultura); por las redes de municipalización de bienes comunes (Agua es Vida) y la movilización en defensa de la acogida y la ciudadanía de personas refugiadas y migrantes (Queremos Acoger, Papeles para Tod@s). Asistimos también a la revitalización de la agenda ecologista frente al cambio climático (#FridaysForFuture), a la feminista frente a la violencia machista (#MeToo) y a la anti-racista ante la violencia institucional (#BlackLivesMatter), articulando –en los tres casos– redes digitales globales con una gran heterogeneidad de prácticas locales.

Emergen todos ellos como sujetos colectivos que comparten situaciones de explotación de sus respectivas vulnerabilidades. Nuevas subjetividades donde se articula lo personal y lo comunitario: el avance de capacidades de autonomía individual se vincula a intentos de reapropiación colectiva de la vida cotidiana. Es desde esas nuevas “éticas del nosotros” que se generan formatos innovadores de acción colectiva y movilización: prácticas disruptivas en torno a derechos básicos, con voluntad de cristalización en políticas locales y globales.

### **Prácticas ciudadanas: la acción colectiva prefigurativa**

En paralelo a los cambios recientes en las dinámicas de movilización, cobra fuerza una realidad emergente: la acción colectiva prefigurativa

vehiculada a través de experiencias de autogestión urbana, prácticas de innovación social e iniciativas ciudadanas de solidaridad. Son experiencias que, desde la voluntad de ir más allá de las lógicas de denuncia, sitúan la cooperación como eje de su propio desarrollo. Una nueva gramática de acción colectiva generadora de disidencias creativas: espacios de autonomía con voluntad de construir alternativas tangibles, realidades con capacidad de prefiguración de lo deseado a escala general.

Las *experiencias de autogestión urbana* toman forma como expresiones locales y cooperativas del ciclo alter-globalizador. Se da en ellas una fuerte presencia de la “cultura de la autonomía” que cristaliza en iniciativas de auto-tutela de derechos, siendo referentes los bloques de viviendas okupadas, las escuelas populares o los espacios y equipamientos autogestionados. Las prácticas de *innovación social* nacen conectadas a la cobertura de necesidades materiales y, a diferencia de lo meramente asistencial, no renuncian a alterar relaciones de poder en el territorio. Su irrupción se encuentra directamente relacionada con los impactos de la Gran Recesión. La reactivación económica posterior ofrece un contexto que permite transitar de prácticas reactivas a estratégicas, que erigen modelos alternativos de producción y acceso a bienes comunes. La pandemia y sus efectos provocan un nuevo giro en la lógica colaborativa: emergen redes e *iniciativas ciudadanas de solidaridad* orientadas al apoyo mutuo, a la activación de lazos vecinales y comunitarios, para enfrentar vulnerabilidades relacionales que los impactos de la COVID-19 dejan al descubierto. Se intensifica aquí la dimensión comunitaria y cotidiana del bienestar, por medio de lógicas de apoyo y reciprocidad.

Emerge, en síntesis, una geografía compleja de solidaridades que se debate y evoluciona entre prácticas efímeras de choque y apuestas estratégicas; entre la activación de capital social y la conexión con vulnerabilidades múltiples; entre formatos organizativos más o menos innovadores; entre lógicas de asistencia y de empoderamiento. Y todo ello cruzado por una dimensión de género que expone tanto brechas ampliadas como espacios de construcción de igualdad y reconocimiento.

Hemos revisado los componentes principales de las cuatro grandes transiciones de cambio de época. Intentamos, con ello, descifrar algunas de las claves del escenario en transformación que estamos viviendo. Un contexto donde la crisis climática y el resto de riesgos ecológicos producidos por la actividad humana ganan una centralidad sin precedentes; donde las desigualdades solo pueden entenderse desde la complejidad de ejes y desde su conexión con la transición digital; donde estallan diversidades cotidianas, en entornos urbanos que crecen sin parar. Son las coordenadas de la nueva era. Un tiempo emergente donde ha de ser posible forjar proyectos de ciudadanía y gobernarlos democráticamente. A esos retos dedicamos los siguientes apartados.

### **3. Proyectos para construir futuro y ciudadanía**

El cambio de época apuntado en el apartado anterior plantea importantes retos para la construcción de ciudadanía social en pleno siglo XXI. En un contexto complejo e incierto, con unas sociedades heterogéneas y en transición permanente, ya no valen las recetas pensadas para otro momento: el Estado de bienestar keynesiano-fordista respondió a las necesidades de las democracias occidentales europeas después de la Segunda Guerra Mundial y sería bueno, por tanto, no quedarse anclado en él como ideal nostálgico. Ello no obvia –y es lo que defendemos en este texto– que continúa siendo válida y necesaria la búsqueda de una forma de organización política que haga efectivos los derechos civiles, políticos y sociales, siguiendo el espíritu al que se refería T. H. Marshall (1951) en sus escritos. Es sumamente urgente trabajar para avanzar en el afianzamiento de un nuevo contrato social que profundice en los bellos ideales de emancipación que se abanderaron en aquel entonces.

En este sentido, en los últimos tiempos se ha acuñado la propuesta de construcción de una suerte de Green New Deal, actualizando la apuesta de Roosevelt para los EEUU postcrisis del 29, y situarlo en un momento donde el binomio capital-biosfera entra también en juego. La emergencia climática y los límites físicos del planeta dibujan nuevas sendas a recorrer. Cerrar los ojos a esta realidad solamente nos puede conducir a la catástrofe. La guerra en Ucrania, además, ha visibilizado la gran dependencia europea de energías fósiles provenientes del exterior. A la necesidad ecológica de avanzar en la transición energética se le une también la económica. Puede fortalecerse así el acuerdo de trabajar para descarbonizar economía y sociedad, proteger la naturaleza, reducir el consumo. Las propuestas que planteamos en las siguientes líneas, que ayudan a trenzar un nuevo contrato social, parten de la necesidad de construir un horizonte inclusivo, una esperanza de cohesión, una promesa de vida en común con todas las gentes, lugares y el propio planeta. Desde el aquí y el ahora, avanzar para construir futuro y ciudadanía.

Para todo ello es necesario reconocer la existencia de las profundas transiciones que se producen sobre todo a partir del cambio de milenio y, a la vez, constatar la necesidad de construir proyectos sobre estas nuevas coordenadas. Transiciones que nos conducen al reto de continuar trabajando para incidir en la fractura socioeconómica (que ha mutado, haciéndose más profunda y compleja), pero también en todas aquellas otras que introducen desigualdad en nuestras sociedades: género, edades, orígenes, etc. Y proyectos que nos conducen al retorno de lo público, en su dimensión a la vez estatal y comunitaria, revalorizando la política en tanto que gestión colectiva de los problemas y conflictos que se producen en una sociedad, así como también reivindicando el ensanchamiento de los espacios y experiencias de conflicto e innovación social. Sobre estas bases, este apartado se estructura a partir de tres grandes ideas-fuerza sobre las que tejer futuro y ciudadanía:

- La primera idea-fuerza: *enlazar igualdad con diferencias*. Inspirándonos en N. Fraser, deberíamos poder articular las estrategias de distribución más igualitaria de recursos, capacidades y competencias, con las estrategias de reconocimiento de las diferencias y diversidad de proyectos vitales. Para avanzar por este camino, se proponen cuatro giros: hacia la predistribución, la justicia de género, la interculturalidad y los ciclos de vida.

- La segunda idea-fuerza: *conectar autonomía con vínculos colectivos*. Hacer posible la autodeterminación personal en contextos comunitarios fuertes. La fraternidad, el valor relegado de la tríada histórica, debe tomar protagonismo en la reconstrucción de la ciudadanía social en pleno siglo XXI. Se apuesta también por radicalizar la democracia: la vida en común para tejer complicidades e hilar relaciones y empatías; la interacción entre lo estatal y lo comunitario para construir una esfera pública con todas sus potencialidades. Para materializar la propuesta se plantean cuatro giros adicionales: hacia la renta básica, la transición socioecológica, la administración deliberativa y la acción comunitaria.

- La tercera idea-fuerza: *reconocer la realidad multiescalar y construir gobernanza en red*. De la misma forma que la construcción de ciudadanía social –en términos de Esping Andersen (1993)– no puede ser monopolio de lo institucional, tampoco lo puede ser del nivel territorial estatal. Ya no son solo los Estados los protagonistas de las políticas de bienestar. En un contexto de soberanías compartidas, pero moldeables y difusas, se presenta como reto la construcción de bienestar desde la proximidad y a la vez desde instancias supraestatales (de manera importante la Unión Europea). Será bueno, además, explorar procesos de construcción de nuevas formas de gobernanza que se adapten al entramado multiescalar priorizando la idea de red y la flexibilidad cooperativa. Plantearemos aquí dos vectores: de un lado, la apuesta municipalista y el derecho a la ciudad; de otro, la Europa social (más y mejor Unión Europea).

### 3.1. *Forjar igualdad y reconocer diferencias: proyectos para la inclusión*

#### El contexto del proyecto para la inclusión

✓ *El contrato socialdemócrata de bienestar*. El acuerdo social posbélico implicó un período sin precedentes de reducción de la desigualdad, por medio de políticas sociales de carácter redistributivo. Se distribuyeron rentas aun manteniendo disparidades relevantes de ingresos primarios. Sobre un crecimiento sostenido durante tres décadas, el Estado entró a regular y a actuar con intensidad en la esfera económico-laboral y articuló un abanico de servicios (educación, sanidad...) y transferencias (pensiones, prestaciones

por desempleo...) para hacer efectivos los derechos sociales. Todo ello se desarrolla en unas coordenadas determinadas: un esquema de producción y de consumo fordista; una estructura social de base clasista, en la que la división ideológica se consolida como el elemento central, con una clara expresión en el sistema de partidos; la constatación de un amplio consenso normativo en el que confluyen las tradiciones socialista y democristiana, pero también comunistas y liberales; y un funcionamiento sostenido de la ecuación keynesiana.

Más allá de la dimensión económica, las distribuciones sociales de poder quedaron relativamente inalteradas. El funcionamiento del modelo se sostuvo sobre unas altas tasas de ocupación masculina estable, en un marco de predominio de la familia nuclear. La fractura de género continuaba bien presente. El Estado de bienestar clásico se edificó sobre claras asimetrías entre una esfera laboral masculina productora de derechos sociales y una esfera doméstica femenina sumida en el ostracismo de ciudadanía. De manera similar sucedió, por ejemplo, con las fracturas de edad o de origen. Realidades que, lejos de politizarse, se mantienen ajenas a los pactos de ciudadanía: ser adulto o tener la nacionalidad son condiciones que dan el acceso al protagonismo sociopolítico y a la garantía de derechos.

✓ *Más allá del bienestar keynesiano-fordista.* Las dimensiones del incipiente cambio de época perfilan nuevas realidades. Por un lado, la irrupción de las ideas neoliberales y su práctica institucional suponen un debilitamiento de lo público, del espacio de lo colectivo. Desde las décadas finales del siglo XX hasta la crisis de la COVID-19, con distintos acentos y aplicaciones, la hegemonía neoliberal impacta y moldea el proceso de reestructuración del bienestar. La Gran Recesión y su gestión austericida son a la vez la cúspide del modelo y la constatación de que este tiene sus límites. Por otro lado, en los ciclos de movilización post 68 y en el del milenio irrumpen lógicas de diversificación sociocultural: los ejes de la estructura social pasan a ser múltiples y cambiantes.

Ya en pleno siglo XXI, las transiciones antes apuntadas –socioeconómica, cultural, ecológica y política– cambian radicalmente los parámetros de juego donde se insertan políticas públicas y prácticas sociales. Nuevas oportunidades y vulnerabilidades cruzan nuestro presente; las formas de acción colectiva cambian y emergen sujetos políticos menos homogéneos y densos, más versátiles y moldeables. La construcción de un nuevo acuerdo de ciudadanía afronta ahora un reto insoslayable: trenzar coordenadas de justicia social en la doble dimensión material y cultural, enlazar las políticas de igualdad con las de reconocimiento de la diversidad. En efecto, solo la distribución igualitaria de poder y condiciones materiales hacen posible la realización de todos los proyectos de vida. Pero no hay atajos a la igualdad que puedan obviar la heterogeneidad y las aspiraciones de reconocimiento.

Sin ellas, tienden a perpetuarse los ejes culturales de discriminación de colectivos vulnerables. Materializar la articulación de igualdad con diferencias, en clave de políticas públicas, puede requerir un mínimo de cuatro giros sustantivos en relación con los términos del viejo contrato social.

### Los giros hacia la construcción de igualdad y el reconocimiento de las diferencias

✓ *El giro hacia la redistribución*, más allá de las lógicas redistributivas clásicas. El Estado de bienestar keynesiano-fordista avanzó en igualdad en rentas, aunque menos en que esta se hiciera efectiva en las relaciones de poder. La lógica era la siguiente: el mercado generaba desigualdad y, *a posteriori*, mediante mecanismos de redistribución (impuestos progresivos, así como también servicios públicos y transferencias) se intentaba corregir. El giro redistributivo busca, sin negar lo anterior, cambiar el foco de la intervención orientándose hacia la generación de igualdad de manera previa. No es que se trate de medidas nuevas: la regulación laboral o el control de precios las podemos situar muy atrás en el tiempo. Ahora bien, en el nuevo contexto podrían actuar como vertebradoras de un nuevo modelo de bienestar. Tendríamos, a grandes rasgos, dos tipos de intervenciones: 1) regulación e intervención en las reglas de juego o, en otros términos, el gobierno de la economía; y 2) políticas que acrecienten capacidades, oportunidades vitales y la autonomía ciudadana.

Con esta traslación del eje debería poderse superar el relato meritocrático justificador de las enormes desigualdades existentes en nuestra sociedad. Pero ir más allá también del supuesto igualitarismo desempoderador y poco conectado a las vulnerabilidades emergentes. Este giro implica un mínimo de tres vertientes con anclaje directo en dinámicas de cambio de época: a) Incidencia colectiva en el modelo económico, en las fuentes de creación de riqueza y en la satisfacción primaria de necesidades humanas: economía del bien común; soberanía tecnológica; ecosistemas cooperativos con cadenas de generación y apropiación colectiva de valor; tejidos productivos creadores de sociabilidad ligados a formas ecológicas y colaborativas de consumo; reconocimiento de los cuidados, empleos dignos y salarios justos. b) Centralidad de las políticas públicas que son palanca de autonomía y empoderamiento: renta básica; educación infantil (0-3 años) y formación a lo largo de la vida; conexión entre cultura, educación y territorio; instrumentos de garantía del derecho a la vivienda. c) Refuerzo de la dimensión comunitaria de las políticas de cobertura universal: los equipamientos públicos como activadores de redes comunitarias de innovación social; los servicios públicos como bienes comunes donde se producen lógicas de apropiación ciudadana.

✓ *El giro hacia la justicia de género*, más allá de la reproducción del esquema patriarcal. Las movilizaciones globales y masivas del 8M en los

últimos años expresan una capacidad de agencia posiblemente sin parangón en la actualidad. No se trata solo de intensificar o ampliar la agenda de políticas de igualdad, se trata de abandonar el modelo heteropatriarcal e inscribir la justicia de género, en todas sus dimensiones, en el núcleo del nuevo acuerdo de ciudadanía social: la erradicación de todo tipo de violencia machista; acuerdos comunitarios para lograr una distribución compartida de los cuidados, para un reparto igualitario de tiempos y trabajos de cotidianidad; una esfera pública con plena igualdad de derechos económicos y democracia paritaria; políticas feministas para superar el androcentrismo en los servicios públicos y en la planificación-gestión de las ciudades; políticas de reconocimiento de la diversidad afectivo-sexual y la autodeterminación de género.

Los cuidados, como se evidenció durante la crisis de la COVID-19, deben ponerse en el centro de la reorganización del bienestar. Estos han recaído históricamente sobre las familias y, en definitiva, sobre las mujeres. Desfamiliarizar, a la par que desmercantilizar, debe ser objetivo de la construcción de ciudadanía social en este siglo XXI. La educación a la primera infancia o el desarrollo de políticas de atención a la dependencia –sea por discapacidad, enfermedad o vejez– ha de ser un eje importante de acción. En el nuevo contrato social de ciudadanía, el derecho a los cuidados debería gozar de un grado de centralidad y garantía equivalente al de la educación y la sanidad en la agenda clásica de bienestar. Además, los cuidados deben poderse entender también como bienes comunes relacionales orientados a superar vulnerabilidades cotidianas.

✓ *El giro hacia la interculturalidad*, más allá de las concepciones tradicionales de integración. Las dinámicas migratorias no son nuevas, forman parte de la misma historia de la humanidad. Pero estas se acentúan en las últimas dos décadas y adquieren un carácter más global. La construcción de ciudadanía intercultural se presenta como un reto en el cambio de época. Este debe partir de la voluntad de generar condiciones de igualdad política, de inclusión social y de reconocimiento cultural. Vivir en común, compartir y construir mestizaje. Transitar hasta este objetivo requiere de una agenda compleja de políticas impulsadas desde distintos niveles territoriales: políticas migratorias que conecten movilidad con derechos, que vinculen incorporación, residencia y derechos electorales para evitar fracturas de ciudadanía política; políticas de acogida que acompañen una de las fases más complejas del proceso migratorio (empadronamiento, cobertura de necesidades básicas, homologaciones formativas, mediación, reagrupamiento familiar) y redes universales de bienestar que eviten el riesgo de conflicto multiétnico; políticas de reconocimiento que permitan la expresión de la diversidad en entornos de mestizaje y la lucha contra todo tipo de actitudes xenófobas; y políticas urbanas dirigidas a crear las geografías de la convivencia, espacios multifuncionales que faciliten el intercambio cultural y las prácticas de creatividad e innovación social.

✓ *El giro hacia los ciclos de vida*, más allá de miradas adultocráticas al curso vital. Las desigualdades vinculadas a las edades no generaron políticas sociales potentes en el marco de los regímenes de bienestar del siglo XX. Las personas en edad adulta laboral fueron sujetos de pleno derecho y patrón de centralidad sobre el que construir política pública: infancia, juventud y vejez se configuraban como etapas relegadas en un segundo plano de la ciudadanía social. Las transformaciones socioculturales acaecidas con el cambio de época obligan a cambiar el acercamiento a la fractura de edad. Desde esta lógica se hace necesario fortalecer y priorizar: las políticas de la primera infancia y de lucha contra la pobreza infantil; las políticas para la emancipación juvenil; las políticas de apoyo a nuevos modelos familiares y convivenciales; la inclusión laboral de población adulta; las políticas de cuidados integrales a las personas mayores frágiles y por un envejecimiento autónomo, saludable y con derechos; las políticas de equidad intergeneracional en el capital cultural y relacional.

### 3.2. *Generar autonomía y articular vínculos: proyectos para la fraternidad*

#### El contexto del proyecto para la fraternidad

✓ *Democracia representativa y bienestar burocrático*. El Estado de bienestar keynesiano se inscribió en una doble coordenada institucional: a) Un modelo de democracia representativa, con procesos limitados de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas: fraguó un esquema de agregación electoral de preferencias, con fuerte sesgo delegativo hacia una esfera política profesionalizada que toma decisiones al margen de la implicación ciudadana. Además, se consolidó un modelo eminentemente estatista: solo adquirirían consideración de público, de actividades que velan por el interés común, aquellas que emanan de las instancias estatales. Las experiencias asociativas quedaron en un segundo plano, siendo etiquetadas de privadas. b) Un esquema socio-burocrático de gestión pública que hereda los dogmas organizativos weberianos: nítida segmentación entre sectores público y privado, estructuras administrativas rígidas (jerarquía, especialización y centralización), oferta estandarizada de servicios ajena a lógicas de diferenciación y paternalismo profesional que relega a los ciudadanos a la condición de administrados pasivos. Ambas coordenadas guardan relación: una democracia de baja calidad participativa encaja bien con una Administración de baja intensidad deliberativa. Y todo ello en un marco de sociedad industrial poco compleja y estabilizada en torno al contrato de bienestar.

Esta realidad empieza a mostrar signos de agotamiento cuando finalizan los “30 Gloriosos”, aunque las respuestas que suelen darse se incardinan

prioritariamente, aunque no solo, en el marco de la ola neoliberal. En primer lugar, ya en los ochenta empiezan a abrirse espacios de participación ciudadana en las instituciones públicas. Son los primeros mecanismos y procesos de participación ciudadana que intentan construir espacios de interfaz Estado-sociedad. En la mayor parte de los casos se refieren a espacios donde los responsables políticos y técnicos recaban información de la ciudadanía a nivel individual y/u organizada para enfocar mejor los procesos de diseño de las políticas públicas. En segundo lugar, en el plano de la Administración Pública –y esta vez sí en un claro marco de ofensiva mercantilizadora– se diseña el esquema del New Public Management (NPM): transferencia de la lógica empresarial al ámbito público, con privatizaciones y externalizaciones, a la vez que se produce un proceso de sustitución de ciudadanos por clientes.

✓ *Democratización y pluralidad de lo público.* Hoy, en pleno siglo XXI, la reconstrucción de la ciudadanía social afronta el reto de impulsar el giro hacia lo común: superar tanto el monopolio burocrático como el NPM neoliberal y a la vez convertir los derechos sociales en ámbitos de profundización democrática. Así pues, la gobernanza participativa y relacional implica políticas generadoras de democracia activa, servicios reconfigurados como bienes comunes y prácticas ciudadanas como espacios de autogestión de derechos. Supone una esfera pública articulada por redes público-comunitarias, procesos de coproducción e iniciativas de innovación social. Una gobernanza orientada a vertebrar lo común más que a gestionar burocracias, más centrada en resolver problemas que en continuar alimentando dinámicas de gobierno sectoriales. Con una Administración democrática y deliberativa y una acción colectiva declinada en términos de construir, más que de resistir. En este sentido, personas y grupos irrumpen con fuerza en el espacio público desde lógicas de empoderamiento y activación de protagonismos diversos. La ciudadanía social y sus derechos colectivos empiezan a reescribirse desde gramáticas personales de autodeterminación y libertad. Es verdad, en ausencia de igualdad esa libertad no es real, pero sin procesos de autonomía personal la igualdad puede esconder relaciones de dominación. Emerge, además, el reto de situar la autonomía en un marco de reconstrucción de lazos de solidaridad, de vínculos comunitarios y ecológicos. Se trataría de inscribir los valores de fraternidad y sostenibilidad en el núcleo del nuevo contrato social.

### Los giros hacia la generación de autonomía y la articulación de vínculos

El contrato social del Estado de bienestar clásico se materializa por medio de esquemas jerárquicos de prestación de servicios, donde personas y colectivos tendían a ser tratados como sujetos pasivos, enmarcados en relaciones de dependencia. Ni la participación, ni la autonomía personal hallaron lógicas fáciles de encaje en esos esquemas. En otra dimensión, la

articulación de vínculos e interacciones solidarias se produjo más en la esfera asociativa que en las políticas públicas: el Estado social keynesiano puso más el énfasis en redistribuir recursos que en construir comunidad. Materializar la construcción de autonomía en un marco de fraternidad puede requerir cuatro nuevas transformaciones:

✓ *El giro hacia la renta básica*, para garantizar condiciones materiales de existencia y libertad real. En el contexto keynesiano-fordista, el mercado de trabajo se configuró como el gran dispositivo de distribución de la riqueza y de creación de las bases materiales de la existencia. Los trabajos no asalariados (domésticos, comunitarios) quedaron fuera de las cláusulas del contrato social. En la actualidad las cosas han cambiado mucho. La sociedad de la plena ocupación es un espejismo. Una parte de la generación de valor deviene cada vez más social e inmaterial. El capitalismo digital puede expandir la creación de riqueza sin hacerlo en volumen de empleo. Además, desde el ciclo de protesta de los años 60-70 la centralidad del trabajo asalariado en la estructuración cultural de la existencia ha ido perdiendo fuerza. Es aquí donde una Renta Básica (RB) puede jugar un papel clave en la transición entre el bienestar fordista y el nuevo contrato de ciudadanía social. Un instrumento que puede también ayudar a construir autonomía personal a la vez que genera espacios de construcción de vínculos y de cuidados familiares y comunitarios.

La RB es una prestación monetaria pública que reúne tres características básicas: se transfiere de forma periódica a toda la ciudadanía –o personas residentes– de una comunidad política (universalidad); el pago se realiza a personas, sin considerar la composición de los hogares donde convivan (individualidad); el pago se realiza sin tener en cuenta el nivel de renta o recursos de las personas beneficiarias (incondicionalidad). Sobre estas bases opera la RB como instrumento de distribución social del ingreso, de manera que garantiza las condiciones de existencia: las desplaza del mercado de trabajo al terreno de los derechos. O dicho de otra manera, amplía el perímetro de la desmercantilización a la subsistencia, a la garantía de las bases materiales de la vida. Además, la RB conecta derechos sociales con la libertad individual. Puede actuar como herramienta de empoderamiento frente a escenarios de dominación. La libertad personal pasa a ser real para todos y todas, y más aún para aquellos colectivos que habitan la cartografía de las nuevas vulnerabilidades post-crisis.

✓ *El giro hacia la transición ecosocial*, para construir justicia climática global y soberanías de proximidad. Se requiere de un Green New Deal incrustado en el núcleo del nuevo régimen socioeconómico, que afronte el doble reto de dar respuesta a lo urgente y a lo necesario: llegar a fin de mes (reactivar la producción) y evitar el fin del planeta (transformar las bases del modelo productivo). Un acuerdo verde como dimensión central del

nuevo contrato de ciudadanía que incorpore también el vínculo ambiental como componente del valor de la fraternidad. La agenda de la transición ecológica se configura, pues, a partir de algunas políticas clave: cambio energético como vector principal de lucha contra la emergencia climática y como palanca de transformación del aparato productivo; cambio en el modelo de movilidad como factor de recuperación de la calidad del aire y de construcción de entornos más humanos; estrategias de protección de la biodiversidad, con programas de restauración de territorios degradados y abandono de prácticas de sobreexplotación; y fortalecimiento de las cadenas de proximidad, hacia escenarios de soberanía hídrica y alimentaria.

El proceso de transición energética incorpora dimensiones múltiples: la sustitución de combustibles fósiles por fuentes renovables; la transición de oligopolios eléctricos a operadores bajo control ciudadano; la sustitución de modelos de producción concentrados por redes de producción de proximidad; y el paso de pobreza a derechos energéticos. La agenda de la calidad del aire pasa por la transición hacia la movilidad sostenible: de modos privados a públicos, de motorizados a activos. La transición modal en clave ecológica abre una ventana de oportunidad en términos de equidad social y género.

✓ *El giro hacia los cuidados y la comunidad.* Mientras la causa de la igualdad se disputaba en el terreno de la redistribución (y se disputa ahora también en su giro predistributivo), la acción por la fraternidad se despliega, sobre todo, en el campo de los cuidados cotidianos y de las prácticas comunitarias de apoyo mutuo y reciprocidad. En este sentido, sería bueno articular una distribución comunitaria y equitativa de los cuidados, sobre la base de valores fraternales y del giro feminista. La centralidad de los cuidados conduce a la necesidad de unos servicios sociales universales y de calidad, de tipo preventivo, promocional y comunitario. En términos de prácticas sociales, los cuidados remiten a iniciativas de base orientadas al empoderamiento, a autogestionar respuestas frente a necesidades y vulnerabilidades humanas. Las mutaciones, por tanto, se identifican en el Estado, pero también en la sociedad. Este giro propone, en consecuencia, una apuesta distinta en los espacios de intersección entre lo institucional y el tejido social.

Una apuesta por la coproducción de políticas. Coproducir políticas implica la participación del tejido comunitario en sus procesos de diseño e implementación; implica también el protagonismo de las personas en tanto que sujetos activos en el ejercicio de la gobernanza democrática. Una agenda enraizada en esa lógica implica incorporar una apuesta de gestión de servicios y espacios ligada a la implicación comunitaria. Los equipamientos sociales, culturales, educativos y de salud, así como muchos espacios públicos son los referentes tangibles en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía. Configuran la geografía física del bienestar. Deberían ser también su geografía humana; superar la lógica tradicional de marcos de prestación de

servicios y convertirse en bienes comunes, lugares de apropiación colectiva desde valores democráticos.

✓ *El giro deliberativo y relacional.* La transformación de las Administraciones Públicas debería transitar hacia un modelo con valores de referencia, flexible y responsable, estratégico y creativo, democrático y deliberativo. En clave interna, la Administración Pública debe superar esquemas de rigidez vertical y sectorial y dotarse de flexibilidad, de espacios que nutran la confianza y la responsabilidad. En clave externa, tendrá que articular respuestas a una sociedad compleja y cargada de incertidumbres. Deberá ser estratégica y a la vez abierta al aprendizaje y al abordaje de retos emergentes. Una Administración con herramientas para incorporar inteligencias colectivas, para articular el diálogo y la cooperación; para activar dinámicas de mediación entre escalas de gobierno y con las esferas privada y comunitaria.

En este sentido, las redes de acción deberían tomar un papel protagonista. La gobernanza desde una arquitectura de sujetos en red implica la preservación del espacio público y de los proyectos colectivos. No obstante, los procesos ya no podrán ser el producto de la acción unilateral y jerárquica de los poderes públicos sino el resultado de un intercambio complejo de recursos entre múltiples niveles de gobierno, asociaciones y ciudadanía en el marco de redes participativas. La gobernanza relacional consiste en incorporar ese pluralismo y gestionarlo desde la horizontalidad y la distribución equitativa de recursos de influencia. Hablar de redes participativas implica la articulación de actores en marcos organizativos comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con proyectos públicos compartidos.

### 3.3. *La ciudadanía multiescalar: fortalecer la proximidad y el ámbito europeo*

#### El contexto de la escala

✓ *La hegemonía de la escala estatal.* La sociedad industrial generó marcos nacionales de gestión del conflicto de clases, el contrato social fraguó en el espacio de los Estados. Los derechos sociales se construyeron bajo instituciones fuertemente centralizadas. Las políticas públicas de bienestar se diseñaban desde el centro, implementándose en el territorio bajo su dirección y control. Las Administraciones se estructuraron de forma jerárquica: a nivel estatal se tomaban las decisiones que debían de ser ejecutadas en los niveles territoriales inferiores. Así pues, la agenda de políticas públicas de los “30 Gloriosos” se edifica siguiendo este patrón. Los campos en los que se avanza se materializan en este nivel central: sistema nacional de salud y educación uniforme para todo el territorio, seguridad social y regulación del mercado laboral de carácter estatal.

La agenda social pudo desarrollarse en el territorio en clave de desconcentración (que no de descentralización). Se trabajaba con la idea de la existencia de una clara separación entre decisión política –adoptada a nivel estatal– y ejecución administrativa –desarrollada en otros niveles territoriales–. Se pretendía buscar un sistema de organización y comunicación de la propia Administración que consiguieran trasladar el ciclo de producción de la política pública del centro al territorio en términos de uniformidad.

✓ *Redes multiescalares de bienestar.* Durante las últimas décadas del siglo XX, el esquema territorial empieza a alterarse de forma sustancial. El casi monopolio del Estado-nación se transforma en beneficio de un complejo entramado institucional. En el caso español se configuran regímenes autonómicos de bienestar a partir de procesos de descentralización, iniciados en Catalunya y el País Vasco, y posteriormente generalizados a las 17 comunidades autónomas. Pero esta no es ni mucho menos la única dimensión territorial que opera. Irrumpe un proceso aún hoy abierto de reestructuración social en el espacio. Los escenarios simultáneos de europeización y descentralización hacia la proximidad implicaron un cambio relevante en la geografía política del bienestar: el viejo Estado de bienestar keynesiano dio paso a redes multiescalares.

La globalización ha desatado sensaciones de desprotección y los Estados han tendido a responder con fronteras excluyentes y repliegue autoritario. En ese marco, las ciudades han impulsado la apertura de la brecha democrática: gobiernos de proximidad como ámbitos de empoderamiento colectivo y reconstrucción de derechos. Como proyectos donde articular comunidad con acogida. El territorio posible de encuentro entre apertura y protección, entre democracia participativa y derechos de ciudadanía. La dimensión europea aparece también como funcional en este contexto de cambio de época. Frente a la impotencia de los Estados para hacer política en un mundo global, el regionalismo europeo puede ir más lejos en la construcción de una gobernanza democrática en formas y contenidos. Parece cada vez más claro que solo se puede tener un cierto papel en el mundo formando parte de entidades supraestatales como la Unión Europea. Ahora bien, Europa debe avanzar en la articulación posnacional, en la construcción de unas instituciones europeas que den más protagonismo a la ciudadanía y menos a los Estados. Y que incorporen una potente agenda ecosocial.

### Los giros hacia la proximidad y Europa: los vectores de la ciudadanía multiescalar

✓ *La apuesta municipalista.* Apuesta que se despliega en dos dimensiones principales:

— *La dimensión estructural.* El municipalismo opera como fuerza motor en la redefinición, aún incipiente, de la geografía de la gobernanza

mundial: las ciudades ganan peso político e institucional. La transformación consiste en transitar hacia una gobernanza multinivel horizontal, donde la escala no suponga jerarquía. Una gobernanza de soberanías acordadas, como nueva gramática relacional de las ciudades con regiones, Estados y ámbitos supranacionales. Ello implica también fortalecer canales de intercambio y aprendizaje, procesos de *policy learning*. Si hace unas décadas se trataba de “pensar global y actuar local”, hoy, en un mundo más complejo, se trata también de “pensar local y actuar global” (internet y el espacio digital lo hacen factible). Hay mucho camino por recorrer, pero empieza a esbozarse un ecosistema de redes de ciudades (CGLU, C40, Eurocities, Ciudades de Acogida...) con vocación de participar en la reconstrucción del contrato social desde aportaciones interconectadas y no subordinadas.

— *La dimensión de agenda.* Se articula una esfera local de políticas públicas donde las agendas impulsadas por el municipalismo se conectan a temas de carácter estructural (migraciones, desigualdades, gentrificación, derechos humanos, justicia climática). Y donde el derecho a la ciudad opera como dimensión clave de producción de bienestar, concretada en una triple dimensión de políticas: localizar derechos sociales, generar transiciones ecológicas y forjar economías comunitarias. Frente a la cartografía urbana de las injusticias sociales, emerge el reto de (re)construcción del bienestar de proximidad desde una perspectiva radicalmente innovadora. Se trata de retornar a las ciudades los mecanismos de la solidaridad colectiva que el siglo XX reservó a los Estados y hacerlo por medio de políticas que habían habitado en las periferias de esos mecanismos. Frente al legado de ciudades insostenibles y con graves problemas de injusticia espacial, emerge el reto de generar transiciones ecológicas sobre la base de hibridar las lógicas ambiental y urbana. Y frente a un esquema económico donde las ciudades operan como plataformas de aterrizaje de un capital financiero desencadenante de lógicas especulativas de burbuja, el derecho a la ciudad erige la apuesta por tejidos productivos y de consumo articulados con las comunidades, conectados a la resolución de necesidades y generadores de sociabilidad: redes de creación y apropiación compartida de valor. Como ejemplo ilustrativo pueden citarse las cooperativas de vivienda en cesión de uso o covivienda en las que se tejen inercias constructivas entre institución y tejido social. Avanzan a la vez solucionando necesidades y construyendo comunidad.

✓ **La Europa social: más y mejor Europa.** Buena parte de los retos emergentes, de la crisis climática al crimen organizado pasando por la propia pandemia o la gestión de las consecuencias de la guerra en Ucrania, requieren un salto de escala hacia ámbitos supraestatales. Y es aquí, en este mundo global y del riesgo, donde toca dar la batalla por Europa. Por una UE con más capacidades de gobierno y elaboración de políticas frente a los Estados y sus reticencias anacrónicas a ceder más poder; por una UE plenamente democrática que haga girar su integración en torno a los derechos

civiles, políticos y sociales; por una UE que actúe como sujeto político en la escena internacional y trabaje de forma cooperativa y horizontal con todos los ámbitos de proximidad.

Los problemas de legitimación de la hegemonía neoliberal que se hacen visibles con la Gran Recesión y su gestión austeritaria abren la puerta a la transformación de la propia idea de Europa: la reconstrucción del modelo de bienestar a través de una mayor integración en instancias supranacionales. Es una idea que suscita acuerdos políticos transversales. La crisis de la COVID-19 ha hecho virar de manera acelerada instituciones europeas y actores políticos en esta dirección. A la vista están la gestión común de las vacunas, los avances en política fiscal o los fondos Next Generation, como palanca de reconstrucción pospandémica. Es en este marco de giros que persisten desafíos: profundizar en políticas aún escasamente europeizadas (salud, vivienda, garantía de rentas...) e impulsar la construcción de un *demos europeo*, de una comunidad que se reconozca europea, imprescindible para materializar la apuesta en clave democrática y posnacional (Majó, 2022).

#### **4. Gobernar la transición, ¿democracia o dejarse llevar?**

Tras analizar tanto las novedades del presente como las apuestas de futuro, en este último apartado nos referiremos al reto de cómo gobernar un complejo e incierto proceso de transición. Y más concretamente, reflexionaremos sobre las posibilidades de gobernarnos de forma democrática y sobre las tentaciones tanto tecnocráticas como autoritarias que también hoy detectamos. De nuevo, podemos utilizar la pandemia como un ejemplo paradigmático de la encrucijada democrática en la que nos encontramos. Una pandemia que, en cualquier caso, se convierte en metáfora de los retos que hemos presentado asociados a las transiciones ecológica, económica, social y cultural. Y una pandemia que también ha desafiado nuestra capacidad para articular respuestas desde la inclusión y la fraternidad.

En marzo de 2020 nos vimos repentinamente confinados en nuestras casas y con la actividad social y económica paralizada. Una situación desconcertante a la que sumábamos el miedo generado por un virus desconocido; un virus que desbordaba los servicios sanitarios y que provocaba enfermedad y muerte –muy a menudo en una dramática soledad– en muchos de nuestros vecinos, de nuestros amigos o de nuestros familiares. Frente a este contexto, las primeras reacciones no se mostraron muy preocupadas por la dimensión democrática de la toma de decisiones. En realidad, nos dividimos entre aquellos que se refugiaban en el saber científico de los expertos y aquellos que confiaban sin fisuras en la respuesta de unos líderes políticos que imponían medidas incontestables. Los primeros representaban lo que Urbinati (2014) llamaba la “desfiguración epistémica”, mientras los segundos, usando los

términos de la misma autora, expresaban la “desfiguración populista”. Las tentaciones tecnocráticas y populistas que, en términos de Todorov (2012), podemos interpretar como los “enemigos íntimos de la democracia”. Más allá de estas advertencias conceptuales, la pandemia se ha ido prolongando en el tiempo y nos ha mostrado tanto la debilidad de las certidumbres científicas como la falsedad de las promesas populistas.

En primer lugar, estamos arraigados en una tradición moderna muy segura tanto de sus certidumbres científicas como de la capacidad de las mismas para controlar el progreso de nuestras sociedades. De este modo, la pandemia activó nuestra confianza en el papel de los expertos. Estos tenían el conocimiento y nos sacarían del embrollo, por complicado que fuera. Las decisiones para hacer frente a la pandemia no reclamaban democracia sino *episteme*. Unos años antes, Brennan, en su polémico texto *Against Democracy* (2017), ya argumentaba sobre los límites de los procesos democráticos a la hora de tomar decisiones difíciles:

“Mis críticas se basan en tendencias empíricas sistemáticas y de larga data. Hace unos 65 años, comenzamos a medir cuánto saben los votantes. Los resultados fueron deprimentes entonces y lo son ahora. Durante el tiempo que hemos estado midiendo, los votantes medio, modelo y mediano han estado mal informados o han ignorado la información política básica; han sabido aún menos sobre conocimientos científicos sociales más avanzados. (...) En consecuencia, obtenemos resultados políticos subóptimos y a veces bastante malos. Dado que argumentaré que la democracia y el derecho igualitario al voto no tienen un valor intrínseco, deberíamos estar abiertos a experimentar con otras formas de gobierno”<sup>1</sup>.

Sin embargo, esta sólida confianza en el conocimiento experto ha resultado volátil y, en el contexto de la pandemia, no ha despertado la unanimidad esperada. Las certidumbres científicas han resultado efímeras, los expertos han cambiado de opinión frecuentemente y las contradicciones y las disputas entre ellos y ellas han proliferado. La seguridad del conocimiento epistémico se ha visto, pues, cuestionada y desafiada cuando más pretendíamos confiar en ella.

Así pues, frente aquellos que confiaban en una racionalidad tecnocrática capaz de ordenar el mundo, convirtiéndolo en algo previsible y controlable (Horgan, 1996), hoy las vacilaciones impregnan tanto las ciencias

---

<sup>1</sup> Traducción propia del siguiente texto: “My criticisms are based on long-standing, systematic empirical trends. About 65 years ago, we started measuring how much voters know. The results were depressing then, and they are depressing now. For as long as we’ve been measuring, the mean, model and median voters have been mis-informed or ignorant about basic political information; they have known even less about more advanced social scientific knowledge. (...) As a result, we get suboptimal and sometimes quite bad political outcomes. Since I will argue, democracy and the equal right to vote have no intrinsic value, we should be open to experimenting with other forms of governance”.

sociales como las naturales. Estas últimas, aparentemente inmunes a la inseguridad, han visto como la mecánica newtoniana era cuestionada por las teorías de la relatividad, del caos o de los movimientos cuánticos. Se trata de aproximaciones que asumen la imposibilidad de controlar una realidad excesivamente compleja como, por ejemplo, la pandemia de la COVID-19 (Scott, 1998).

Todos confiábamos en la salvación epistémica, agarrándonos desesperadamente a unos expertos que sabrían cómo resolver nuestros problemas. No obstante, después de meses de pandemia, ya sabemos que se trataba de una falsa esperanza. En consecuencia, frente a las dudas epistémicas, en segundo lugar, han progresado las posiciones populistas. En un contexto de intensa crisis de la democracia liberal representativa, la tentación populista ha resultado frecuente e intensa (Estlund, 2008). Para dar respuesta a la pandemia de la COVID-19, el populismo se desmarca tanto de las sofisticaciones epistémicas como de las formalidades de las instituciones democráticas, abrazando la retórica de un liderazgo que reproduce la voz del pueblo y nos promete soluciones salvadoras (Cannovan, 1999). Así, el populismo se presenta como una reacción frente a los excesos pragmáticos de las instituciones democráticas y se alimenta de la apelación al pueblo como única fuente de autoridad. Un pueblo que se expresa a través de una única voz y que, consecuentemente, tiene que ser atendida. Y una voz que se encarna en un liderazgo que, claro está, impone una autoridad que se justifica por su capacidad para encarnar la voz del pueblo (Vallespín y Bascuñán, 2017).

Durante los años 2020-2021 hemos visto como la pulsión autoritaria se ha manifestado en países como China, donde hemos llegado a observar con cierta admiración la capacidad de las autoridades sanitarias a la hora de imponer sus decisiones. Pero también en países como Estados Unidos o Brasil, donde Trump y Bolsonaro han adoptado una perspectiva claramente populista, abordando el reto pandémico con invocaciones a una especie de saber popular que ellos sí sabían reconocer. De hecho, otro rasgo distintivo del populismo lo encontramos en el rechazo al elitismo y al intelectualismo, mostrando con orgullo la simplicidad y la rotundidad de unas respuestas que reivindican el lenguaje sencillo y directo de la gente normal. De este modo, el populismo ofrece la seguridad –la falsa seguridad– de las respuestas simples. Existe una voz populista que sabe cómo deberíamos tratar al virus, acallando cualquier debate tanto científico como político. Se apela al pueblo, “pero no como sujeto sino como víctima”. Un pueblo que no construye, sino que exige una respuesta (Lassalle, 2017). En definitiva, frente a la complejidad del mundo actual, la promesa populista propone una grotesca simplicidad. No piensa, actúa. No elabora sofisticados diagnósticos, toma decisiones. Una posición que en tiempos de desconcierto resulta tan reconfortante como engañosa.

Entre ambas tentaciones –la epistémica y la populista– encontramos el espacio para desplegar formas democráticas de gobernarnos. Frente a la complejidad de asuntos como la pandemia, la pobreza o el cambio climático, la respuesta democrática no sucumbe a los cantos de sirena de la simplificación. La naturaleza poliédrica de los asuntos públicos –especialmente en este nuevo milenio– exige unas respuestas que sean resultado de combinar y poner en diálogo diferentes perspectivas, de escuchar voces diversas y de buscar puntos de equilibrio. Exigen, en una sola palabra, democracia.

Durante estos últimos años de pandemia hemos visto como se han creado diferentes comisiones –tanto a nivel estatal como autonómico– donde diversos actores sociales, económicos, educativos, científicos o políticos han debatido sobre las respuestas necesarias en cada momento. Las decisiones han sido adoptadas por las autoridades correspondientes, pero se han alimentado de lo que llamaríamos la *inteligencia de la democracia* (Lindblom, 1965). La pandemia, como otros de los complejos retos que hoy nos desconciertan, no necesitan decisiones salvadoras y garantías sobre su solvencia técnica. Lo que necesitamos es democratizar estas decisiones, aunque esto nos parezca más frágil e inseguro. Ciertamente, cuando tras un debate democrático sobre las medidas a adoptar para hacer frente a los diferentes momentos de la COVID-19 el Gobierno tenía que decidir sobre, por ejemplo, el horario de cierre del ocio nocturno o la obligación de las mascarillas en las aulas, su decisión siempre podía ser objetada, discutida e incluso rebatida. No decimos nada demasiado extraño, pues durante la pandemia hemos visto como todas las decisiones gubernamentales han sido intensamente desacreditadas y criticadas.

Cuando los responsables políticos –democráticamente elegidos y tras un debate democrático con actores diversos– toman una decisión, esta siempre puede ser criticada y revisada. La democracia no dispone de soluciones mágicas. Deberíamos recordar que la democracia, en su propia esencia, es imperfecta, cae en contradicciones y se equivoca frecuentemente. Porque la democracia es el gobierno ejercido por hombres y mujeres, y los hombres y las mujeres somos imperfectos, contradictorios y nos equivocamos. ¿O es que preferimos la infalibilidad de los Gobiernos inspirados en lazos divinos o condicionados por unos científicos que saben mucho de virus pero muy poco de lo que pasa en las escuelas, en las empresas o en las calles?

Apostar por la democracia es asumir su fragilidad y, en realidad, es en esta fragilidad donde reside su fortaleza. La democracia no es la mejor opción porque no se equivoque nunca y porque disponga siempre de la mejor respuesta. La democracia es la mejor opción porque utiliza el diálogo para determinar inestables puntos de equilibrio, asume las contradicciones de nuestra propia complejidad y canaliza ese potencial no hacia la única solución sino hacia soluciones asumibles y dotadas de inteligencia colectiva.

La democracia no ha dado con la respuesta definitiva e incuestionable a la pandemia, pero ha sido la forma más adecuada para gobernarla. Espere-mos que esta misma democracia nos muestre el intrincado camino hacia los proyectos que hemos desgranado en este texto. No podrá señalarnos con precisión trayectorias rectas, pero en sus recovecos encontraremos la fortaleza y la inteligencia para construir los proyectos sostenibles, inclusivos y fraternales que exige este milenio.

## Bibliografía

- Bauman, Z. (2000): *Liquid Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Brennan, J. (2017): *Against Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Cannovan, M. (1999): "Trust the People! Populism and the Two Faces of Democracy". *Political Studies*, vol. 4, n. 1, pp. 2-16.
- Del Pino, E. y Subirats, J. (eds.) (2021): *Las Administraciones ante riesgos sociales y globales*. Madrid: INAP.
- Esping Andersen, G. (1993): *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.
- Estlund, D. (2008): *Democratic Authority. A Philosophical Framework*. Princeton: Princeton University Press.
- Eubanks, V. (2021): *La automatización de la desigualdad*. Madrid: Capitán Swing.
- Fraser, N. y Butler, J. (2003): *Redistribution or Recognition?* Nueva York: Verso Books.
- Horgan, J. (1996): *The End of Sciences. Facing the Limits of Knowledge in the Twilight of Scientific Age*. Nueva York: Broadway Books.
- Klinenberg, E. (2021): *Palacios del pueblo*. Madrid: Capitán Swing.
- Lassalle, J. M. (2017): *Contra el populismo. Cartografía del autoritarismo posmoderno*. Barcelona: Debate.
- Lindblom, Ch. (1965): *The Intelligence of Democracy*. Nueva York: Free Press.
- Ibarra, P., Martí, S., Gomà, R. y González, R. (coords.) (2018): *Movimientos sociales y derecho a la ciudad*. Barcelona: Icària.
- Majó, A. (2022): *Europa, la utopía practicable. Per una República europea igualitaria, mestissa, descentralitzada i postnacional*. Barcelona: Icària.
- Marshall, T. H. (1951): *Citizenship and Social Class*. Nueva York: Columbia University Press.
- Nel-lo, O. (2021): *Efecto barrio*. Valencia: Tirant Humanidades.
- Piketty, T. (2021): *Una breve historia de la igualdad*. Barcelona: Deusto.
- Rittel, H. W. J. y Webber, M. M. (1973): "Dilemmas in General Theory of Planning". *Policy Sciences*, vol. 4, n. 2, pp. 155-169.
- Sarasa, S., Porcel, S., Navarro-Varas, L. y Cruz, I. (2022): "La desigualdad y la pobreza en el primer año de la pandemia de Covid-19 en España". *Recerca Metròpoli*, n. 1.
- Sassen, S. (2014): *Expulsions*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scott, J. C. (1998): *Seeing Like a State*. New Haven: Yale University Press.
- Sennett, R. (2019): *Construir y habitar*. Barcelona: Anagrama.
- Subirats, J. (ed.) (2003): *Elementos de nueva política*. Barcelona: CCCB.
- Todorov, T. (2012): *Los enemigos íntimos de la democracia*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Urbinati, N. (2014): *Democracy Desfigured*. Cambridge: Harvard University Press.
- Vallespín, F. y Bascuñán, M. (2017): *Populismos*. Madrid: Alianza.