

De cómo hacer más representativa a la ‘democracia representativa’

Pequeñas reformas para comenzar

Las carencias de legitimación y representación de la democracia existente en nuestro país hacen necesario, si verdaderamente se quiere incentivar la participación ciudadana en las decisiones políticas, la adopción de una serie de medidas mínimas que caben perfectamente dentro del actual sistema. El profesor de Filosofía Política de la Universidad de La Laguna, Roberto Rodríguez Guerra, enumera algunas de ellas, ya existentes en otras democracias europeas.

Roberto Rodríguez Guerra

Los déficits de legitimación y representación que posee la democracia en que vivimos son —como las últimas elecciones han vuelto a mostrar— cada día más importantes. La apatía, indiferencia y abstencionismo políticos de los ciudadanos, el alejamiento e independencia de los representantes o *políticos* respecto de la ciudadanía, la crisis de los partidos políticos, etcétera, son fenómenos que parecen haberse asentado definitivamente en las democracias representativas. Sus causas son variadas y complejas, pero entre ellas destaca el hecho de que los ciudadanos se sienten cada vez menos *representados* pues, para la mayoría de ellos, la democracia se ha visto reducida a *elecciones cada cuatro años* y dominio exclusivo de la vida política por parte de los partidos políticos. La realidad es que la “democracia establecida” —como acertadamente denominaba el profesor Aranguren a la democracia representativa hoy día imperante— parece ser poco más que un *espectáculo mediático* al que asistimos cada cierto tiempo. Un espectáculo protagonizado casi en exclusiva por *profesionales de la política* que pertenecen a diferentes *partidos* que compiten por alcanzar el poder a través de la obtención del mayor número de votos posibles. En ese *espectáculo* y *competencia* por el voto, los ciudadanos quedamos reducidos a meros *espectadores pasivos* (generalmente televisivos) y simples *consumidores* de mensajes electorales frecuentemente vacíos de contenido o llenos de promesas que rara vez se cumplen. Parece pues pertinente dar algunos pasos —siquiera sea para comenzar y de forma tentativa— para intentar cambiar este estado de cosas, esto es, para hacer más *representativa* a la “democracia representativa” en que vivimos. A tal efecto es evidente que el primer e insoslayable requisito es que los ciudadanos se sientan más y

mejor representados, que perciban que tienen capacidad real de influir sobre la toma de decisiones políticas. Para lograrlo existen, obviamente, muchas posibilidades. Sabemos de la existencia de diversos modelos teóricos y de múltiples experiencias prácticas que nos aportan formas alternativas de democracia y experiencias reales de cómo hacer más participativa y deliberativa la democracia. El objetivo de las líneas que siguen es, sin embargo, más limitado. Aquí sólo apuntaré unas pocas sugerencias para una mínima y urgente reforma de la democracia en que vivimos. No presuponen una alteración sustancial de la misma. Es más, tan sólo pretenden aprovechar, al tiempo que reformar o ampliar en sentido participativo, algunas de las formas de participación que el actual ordenamiento constitucional permite.

VOTAR NO ES SUFICIENTE. La principal y más frecuente forma de participación política que nos ofrecen las democracias liberales —el voto electoral— se ha mostrado insuficiente y frecuentemente frustrante. El incremento sustancial del grado de participación política ciudadana exige superar esta estrecha y esporádica idea de la participación. Es cierto que la democracia directa parece hoy día sumamente difícil de practicar en todos los niveles de decisión política. De ahí que el “instrumento de la representación” —que ha sido y es la característica esencial de la democracia liberal-representativa— siga siendo necesario. Sin embargo, aún admitiéndola, cabe pensar que es posible configurarla de modo bien distinto a como se define y practica hoy día, esto es, modificar los niveles en que se aplica, las condiciones de su ejercicio, etcétera. La actual regulación de la *representación* política como capacidad cuyo ejercicio es controlable únicamente *a posteriori* —y, en realidad, tan sólo a través de la retirada del voto— es sumamente problemática, entre otras cosas porque se encuentra claramente de-



bilitada por un sistema electoral en el que no se vota a personas sino a candidaturas decididas por los partidos. A modo de alternativa quizá fuese necesario articular algún tipo de mecanismo que hiciera posible concebirla como una capacidad sujeta a algunas *instrucciones* o *mandatos* por parte de los electores, sin que ello sea contradictorio con cierto grado de autonomía del representante. Por otra parte, podría concebirse como una función sometida a rigurosos límites temporales acerca de la permanencia en el cargo o, incluso, a la posibilidad de revocación. Así mismo, debería estar ligada —como ocurre en el caso de Gran Bretaña— a un estricto régimen de incompatibilidad con el ejercicio de cualquier otro cargo, negocio o empleo público o privado. Con ello podrían evitarse —o, al menos, reducirse— algunos de los múltiples y conocidos casos de corrupción política. Pero también se evitaría la suma o acumulación de cargos, representaciones y responsabilidades en manos de las mismas personas, al tiempo que se aumentaría el número de sujetos que acceden a puestos de responsabilidad política-pública. Una última posibilidad podría ser la de recuperar la práctica griega del sorteo para la elección de ciertos cargos de representación pública.

REFERÉNDUMS. Pero existen otras formas de reducir la centralidad de los *representantes* como únicos ciudadanos con capacidad real y cotidiana de influir sobre la toma de decisiones. Bastaría con establecer que —en cualesquiera de los niveles de decisión política en que sea necesaria la representación (tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, provincial, insular o municipal)— pueden y deben realizarse referéndums para conocer la opinión de la ciudadanía sobre aquellas cuestiones que posean cierta relevancia para la comunidad en cuestión o que la ciudadanía considere conveniente. La Constitución establece esta posibilidad en su Artículo 92.1, pero la limita seriamente. Por una parte, otorga al referéndum un carácter exclusivamente “consultivo”; por otra, lo limita a “decisiones políticas de especial trascendencia”; y, finalmente, exige que sea convocado por el Rey “mediante propuesta del Presidente del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados”. La Constitución impone así una particular y restrictiva concepción del referéndum en tanto que lo priva de su capacidad vinculante u obligatoria, lo reduce a cuestiones de “especial trascendencia” e impone que sólo puede ser convocado *desde arriba*, esto es, a iniciativa del poder político.

A modo de propuestas cabría tomar nota de otros modelos de referéndum existentes en otros Estados democrático-representativos de nuestro entorno. Así, por ejemplo, en Francia o Dinamarca se reconocen dos tipos de referéndum: uno de tipo “facultativo”, para la ratificación o rechazo de proyectos de ley, etcétera, y otro de carácter “preceptivo”, para la revisión de la Constitución, los tratados de anexión o separación territorial, etcétera. Por su parte en Italia existe la posibi-

lidad de convocar referéndums mediante iniciativa popular. Pero, sin alejarnos de nuestra propia historia política, un modelo a seguir podría ser el de la Constitución de la Segunda República de 1931. En ella, en su Artículo 66, se señala que “El pueblo podrá traer a su decisión mediante referéndum las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por ciento del Cuerpo Electoral”.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS. Otra forma de reducir la distancia entre representantes y representados, así como de conocer las opiniones de éstos últimos y de otorgarles un mayor peso en la toma de decisiones políticas, consiste en fomentar y ampliar las posibilidades de las iniciativas legislativas populares contempladas en el artículo 87 de la Constitución. Pero, de nuevo, no sólo se establece un alto número de firmas acreditadas (“no menos de 500.000”). También se limitan las materias en que dicha iniciativa puede incidir. Así, las materias propias de ley orgánica, tributarias, de carácter internacional o las relativas al derecho de gracia quedan excluidas. Es más, el desarrollo posterior a través de la Ley Orgánica Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular (Ley Orgánica 3/1984 de 26 de marzo) recorta una vez más los temas susceptibles de iniciativa legislativa popular al excluir cualquier cuestión relacionada con la planificación económica y con la elaboración y tramitación de los Presupuestos Generales del Estado. Esa misma Ley otorga a la Mesa del Congreso la capacidad para admitir o no a trámite parlamentario las proposiciones de ley derivadas de las iniciativas legislativas populares.

Parece pues que el espíritu de los ponentes constitucionales se vio finalmente guiado por la idea de que el pueblo *gobierna o legisla*, pero en modo alguno directamente. Tan sólo puede hacerlo a través de sus *representantes* o, en realidad, sólo indirectamente y siempre tras el beneplácito de los partidos políticos.

OTROS MECANISMOS. Existen muchos otros mecanismos que podrían otorgar una papel más relevante a la ciudadanía, así como respetar y, al mismo tiempo, reconocer la diversidad de opciones políticas propias de una sociedad plural y compleja. Pero la participación política electoral no es la única —ni tan siquiera creo que la más importante— de las formas de participación política. Es más puede ocupar un lugar claramente secundario. Hoy día podemos participar en una multiplicidad de esferas e instituciones sociales y políticas a través de las cuales tenemos la oportunidad de aventurarnos en formas institucionalizadas y no-institucionalizadas de participación política, de conformar y manifestar nuestra opinión y voluntad políticas respecto de aquellos asuntos que nos interesan o afectan colectivamente. Poco importa que esto se haga en una comunidad de vecinos, un periódico, un barrio, un club deportivo, una radio, una escuela, un estado o la humanidad entera. Todo eso es participar y actuar políticamente. En realidad, en todos estos espacios e instituciones ya están poniéndose en práctica nuevas formas de hacer política. Aunque no siempre es así, todas ellas podrían contribuir a la formación de la voluntad y opinión políticas no mediatizadas ni controladas por el poder o los partidos políticos, al tiempo que podrían convertirse —como sugiere J. Keane respecto de las asociaciones típicas de la *sociedad civil*— en “una espina clavada en el flanco del poder polí-

Habría que articular algún mecanismo de mandato de los electores a los elegidos, e incluso la posibilidad de revocación de éstos

tico”. Todos estos espacios, instituciones y asociaciones permiten defender intereses, plantear problemas o crear conciencia social. Ayudan, al mismo tiempo, a evitar el aislamiento, así como a encontrar y aportar solidaridades de muy distinto tipo en estas frías, duras y hostiles sociedades en que malvivimos. Sin embargo, una de sus principales dificultades reside en el escaso protagonismo que les conceden los partidos y el resto de instituciones políticas formales. Una forma de evitar tal problema podría ser la obligación de informar y consultar, con carácter preceptivo, a tales asociaciones en aquellos temas referidos a su ámbito de preocupaciones y actuaciones.

EL SISTEMA ELECTORAL. Otra de las urgentes reformas para hacer más *representativa* a la “democracia representativa” es la referida al sistema o, más concretamente, a la ley electoral vigente. La Constitución señala en su Artículo 68.1 que la elección de representantes al Congreso de los Diputados se realizará “atendiendo a criterios de representación proporcional”. Sin embargo, no son pocos los que afirman que el sistema electoral español es uno de los “más desproporcionales” y “menos representativos” entre todos aquellos que, en el contexto europeo, utilizan el sistema de representación proporcional. Ello es debido a que la Ley Orgánica de Régimen Electoral impone serias restricciones para la distribución y obtención de representación política. Así, en sus artículos 161 y siguientes establece que la circunscripción electoral será provincial (y no autonómica o estatal), que para la obtención de representación habrá de superarse el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción y, por último, que para la atribución de escaños y restos se utilizará la ley de Hondt. Estos tres requisitos tienen el efecto de favorecer ampliamente a los partidos mayoritarios en el ámbito

Sería conveniente recuperar la práctica griega del sorteo para la elección de ciertos cargos de representación pública

provincial o en el estatal y, consecuentemente, de perjudicar seriamente a las opciones minoritarias de ámbito provincial o estatal. Como resultado de todo ello nos encontramos con algunas paradojas realmente problemáticas. De este modo, si a la abstención electoral (cuyas razones pueden ser muy diversas y no siempre apolíticas, irresponsables o conformes con lo que decida la mayoría que ha votado) sumamos los votos de aquellas personas que otorgan su confianza a opciones minoritarias que no alcanzan representación, nos encontramos con que una amplia mayoría (generalmente más del 50 por 100 de la ciudadanía) no está representada políticamente o —lo que es lo mismo— que los representantes electos realmente no representan ni al 50 por 100 de la ciudadanía. Consiguientemente, el gobierno

elegido, pese a que siempre decla-



ra gobernar en nombre de todos y para todos, representa en realidad a un porcentaje mucho menor. Pero también nos tropezamos con que, por las imposiciones de la ley electoral, los votos a las opciones que no alcanzan representación benefician paradójicamente a los partidos mayoritarios, esto es, a aquellos partidos que no se querían votar y cuyas ideas generalmente son opuestas a las opiniones y voluntad políticas del votante.

PEOR EN CANARIAS. El sistema electoral canario merece sin duda un breve comentario específico. Es sabido que el Estatuto de Autonomía ha sido modificado, entre otras cuestiones, en aquellas referidas a las condiciones para la obtención de representación parlamentaria. Mantiene el criterio de “representación proporcional” y también recurre a la ley de Hondt para

el recuento y atribución de escaños y restos. Pero introduce una importante novedad: la circunscripción no es provincial —como ocurre en las elecciones generales— sino insular. Este nuevo ámbito electoral podría parecer que pretende facilitar la obtención de representación de ciertas opciones insulares y/o minoritarias. Sin embargo, otras disposiciones del sistema electoral anulan tal posibilidad. Tal es el objetivo que parecen perseguir las últimas modificaciones de los requisitos para la obtención de representación parlamentaria. Así, mientras en el articulado del Estatuto de Autonomía de 1982 se señalaba —en su Artículo 8.2— que para la obtención de representación parlamentaria era preciso obtener “al menos, el tres por ciento de los votos válidos emitidos en la Región o el veinte por ciento de los válidos emitidos en la respectiva circunscripción electoral”



el 6 por 100 de los votos válidos emitidos en la totalidad de la Comunidad Autónoma”. Queda claro por tanto que se ha optado por endurecer los requisitos para la obtención de representación parlamentaria. En suma, impone un sistema electoral mucho más *desproporcional* y mucho menos *representativo* que el estatal en tanto que dificulta —y, en realidad, impide abiertamente— la obtención de representación parlamentaria a las opciones minoritarias de ámbito insular o regional. Los déficits de representación y legitimación que generan tales modificaciones no necesitan mayor comentario. Parecen pensadas (y acaso por ello fueron aprobadas) para instaurar un sistema parlamentario tripartito, para hacer desaparecer del espectro político a las opciones minoritarias de carácter insular o regional.

La Constitución impone una concepción restrictiva del referéndum

Algunas de las paradojas y perversiones de ambos sistemas electorales (estatal y canario) podrían evitarse o reducirse de diversas formas. Un mínimo es, sin duda, la implantación de un sistema de recuento y representación *directamente proporcional* al número de votos obtenidos. Un ma político que quiera ser auténticamente *representativo* debe reconocer y fomentar la representación política de la pluralidad de opciones presentes en la sociedad. De no ser así las mismas instituciones política dejarán de ser realmente *representativas* de toda la sociedad, pues sólo lo serán de una parte de la misma. Por otro lado, qué duda cabe, es preciso eliminar las normas del 3 por 100 (en Canarias del 30 por ciento en insular y del 6 por ciento autonómico). En su lugar, todo parece aconsejar circunscripciones electorales más amplias, esto es, la autonómica. Al margen de otras cuestiones, la circunscripción provincial fomenta la división provincial y debilita las sensibilidades autonomistas, regionalistas o nacionalistas. Pero también limita las posibilidades de las opciones minoritarias. En cualquier caso, dada la realidad archipelágica del caso canario, no cabe descartar la posibilidad de combinar la circunscripción autonómica (mediante la que se elegirían un número de diputados) con otras de carácter insular (que favorecerían la presencia de opciones políticas con implantación insular).

DESCENTRALIZAR EL PODER. Todas estas posibilidades —y muchas otras que aquí no podemos comentar— tienen sentido y viabilidad dentro del actual marco constitucional. De hecho basta con modificar la ley electoral. Pero, a mi modo de ver la mejor de las soluciones al respecto sería recuperar la tan vieja como incumplida reivindicación liberal de *descentralización del poder político*. La dispersión y fragmen-

Con las actuales leyes electorales estatal y canaria una amplia mayoría (más del 50 por ciento de la ciudadanía) no está representada políticamente

tación del poder en diversas comunidades haría posible que los procesos de deliberación pública y de toma de decisiones fueran más transparentes, así como más cercanos a la ciudadanía y sus problemas. En un momento marcado por la tendencias a la internacionalización o globalización de los problemas y sus soluciones no cabe olvidar que, si bien tales procesos exigen organismos de carácter internacional —aún por democratizar o articular de forma plenamente democrática—, también demandan mayores competencias y poderes para las entidades de carácter regional, autonómico y local. Es en este sentido en el que las propuestas de desarrollo del Estado de las autonomías, de avanzar hacia un Estado federal o hacia una confederación de Estados tienen la ventaja de intentar acercar el poder y la toma de decisiones a la ciudadanía, así como de ajustarse más flexiblemente a las necesidades y problemas de cada comunidad y favorecer la protección y fomento de las diversas identidades culturales. Nuestra misma historia constitucional nos ofrece, una vez más, un posible modelo a tomar como referente: el Proyecto de Constitución Federal de la República Española de 1873.

Pero junto a estas formas de descentralización política —que, por cierto, nada tienen que ver con las propuestas neoliberales de descentralizar el poder político devolviendo al mercado las funciones del Estado— existen muchas otras posibilidades que podrían explorarse. Una de ellas podría ser ampliar el grado de descentralización política. De esta forma, se trataría no sólo de que el gobierno central ceda gran parte de sus competencias a los gobiernos autonómicos o federales. Se trata también de que éstos últimos las ceden a su vez a entidades gubernativas más pequeñas, como es el caso de los Cabildos, las mancomunidades de Ayuntamientos o los propios Ayuntamientos. Por su parte, éstos últimos —y en relación al pluralismo social y político antes aludido y propio de toda sociedad civil moderna y compleja— podrían dar mayor protagonismo a los barrios, asociaciones de vecinos y grupos de muy diverso tipo. ¿Qué impide, por ejemplo, que un barrio de cualquier municipio pueda proponer qué necesidades tiene, qué destino hay que darle a los fondos que se les conceden, qué actividades culturales o de otro tipo se realizan, etcétera? Es más, las normativas sobre regulación y fomento de la participación ciudadana a nivel municipal responden precisamente a tales demandas.

Las pocas y contadas propuestas comentadas no suponen —como se habrá podido observar— una transformación radical del sistema. Tan sólo exigen algunas reformas constitucionales (en ocasiones ni siquiera eso) para hacer posible que los ciudadanos puedan comenzar a percibir que pueden determinar en algún sentido la agenda y las decisiones políticas. Superando las reticencias de los políticos y los partidos, así como las dificultades y miedos al respecto, todas ellas son factibles hoy día. Su adopción sería un primer y limitado gesto en atención a los conocidos déficits de legitimación y de representación de las democracias en que vivimos. Muchos alegarán los peligros que conlleva la reforma del reciente *pacto fundacional*, el miedo a modificar la *norma fundacional*. A ellos habría que recordarles que éstas y muchas otras son prácticas ya existentes en otras democracias europeas, ¿por qué no podemos adoptarlas para comenzar a transformar en sentido participativo la democracia representativa en que malvivimos? 