

La democracia como proceso de cambio

Algunas paradojas sumen al ciudadano del siglo XX, incardinado en sociedades democráticas, sobre el acto más habitual de su integración en la comunidad política: el voto para los distintos procesos electorales de elección de gobernantes, representantes o, fuera del ámbito de lo político, de sociedades particulares o de su entorno social y laboral.

Dos de esas paradojas preocupan en España, en cierto modo siguen siendo sometidas a interrogación en prácticamente la totalidad de los países de Europa, desde las Azores a los Urales, y tienen significación no solamente en los países de estirpe iberoamericana sino en todas las naciones de nuestro cada vez más común planeta Tierra.

Primera paradoja: Los representantes de las cámaras legislativas o asambleas representativas, que durante siglos estuvieron mediatizados por el poder de los príncipes o estamentos del Antiguo régimen, sólo podían defenderse por el principio del mandato imperativo de sus ciudades o estamentos y así liberarse de la presión real. Las revoluciones liberales consagran en los

**M. MARTÍNEZ
CUADRADO**

textos constitucionales el principio del mandato representativo de la nación para sus representantes, dando un salto radical en el principio moderno de la representación. Pero la era de la democracia de masas, posterior a la revolución de 1848 y generalizada a partir de 1918, hace de los partidos políticos de masas un interlocutor fundamental entre el Estado y los ciudadanos, apropiándose el mandato representativo constitucional y convirtiendo a los líderes de los partidos en nuevos príncipes que, con la disciplina del voto en el Parlamento, restauran en cierto modo el principio del mandato imperativo de los partidos en la representación política.

Si un diputado o representante desea invocar el principio consagrado en las Constituciones del mandato representativo, la cúpula partidista le recuerda que su mandato no es personal sino del partido. Esta confrontación ha impuesto la disciplina de partidos en casi todos los grupos parlamentarios y para los representantes con mayor grado de autonomía, si no consiguen convencer a sus dirigentes de lo bien fundado de sus argumentaciones, no tendrán más remedio que renunciar o verse privados de la posibilidad de ser incluidos en las próximas listas de su propia fuerza política. El ejemplo de no pocos representantes, incluyendo el muy conocido de Churchill, quien pasó y repasó en algunas ocasiones las líneas de sus partidos liberal o conservador en el Parlamento británico, es una excepción en la rígida regla de la disciplina colectiva sobre la iniciativa del mandato de partido, fuere en sistemas de un solo representante o de listas de varios candidatos a elegir.

Segunda paradoja: En la democracia pluralista los partidos políticos, al menos dos, según la tesis jurídico-política consagrada en el segundo protocolo del Convenio europeo de los Derechos del Hombre de 1952, son los órganos fundamentales de la participación política o de la intermediación entre los electores y los gobernantes. Para llegar también a esta conclusión, se han invertido algunos decenios y casi dos siglos de media, en las sociedades occidentales, para ver aplicado sin discusión este principio.

Sin embargo, la práctica primero y la teoría política después muestran que la democracia pluralista, primero en los Estados Unidos, después progresivamente en la mayor parte de los países de Europa occidental, tiende a delegar la soberanía o concentrarla en al menos, o fundamentalmente, dos núcleos directoriales decisorios que se presentan ante los cuerpos electorales como candidatos para el poder de gobierno en busca de una victoria que, de no tener el porcentaje necesario, les convierte en candidatos a la oposición o simplemente a la no representación política. La reducción a un sistema binario de confrontación política no es nuevo. Tirios y troyanos, republicanos e imperiales, móteseos y capuletos, monárquicos

«El misterio final siempre revierte a una pregunta: ¿quién elige a los representantes, quién designa y por qué procedimientos a los candidatos a las listas que los electores han de sancionar en las elecciones.»

y republicanos, liberales o absolutistas, y un largo etcétera, ejemplifican desde las más tempranas formas democráticas, la lucha por el poder en *la polis*, en los Estados o en las democracias modernas. El misterio final siempre revierte a una pregunta: ¿quién elige a los representantes, quién designa y por qué procedimientos a los candidatos a las listas que los electores han de sancionar en las elecciones?

Las respuestas a estas preguntas pueden hacerse desde diferentes perspectivas de análisis. En primer lugar, las bases del contrato constitucional y sus leyes o normas de desarrollo. En segundo lugar, la experiencia comparada. En tercer lugar, la reflexión más actual, como resultado de una convergencia de procesos y consideraciones que han de dar respuestas a las preguntas que se hace la opinión pública, ente de razón que todo el mundo invoca pero que nadie especifica muy bien dónde se residencia o por qué criterios se conduce.

Jalones históricos del proceso y de la controversia. A lo largo de los orígenes del Renacimiento europeo, la polis de comunas, principados y la emergencia de un comercio y unas relaciones sociales nuevas, a partir de los descubrimientos, navegaciones y el territorio de la era Gutenberg, dejan ver un entramado de decisiones políticas mucho más complejo que el de los mil años anteriores, a partir de la caída del imperio de Roma. Las revoluciones castellanas de 1520, los intentos de la Florencia republicana de Maquiavelo, frente a los poderes externos de España e Italia, o las revoluciones holandesas de la segunda mitad del siglo XVI, pusieron de manifiesto que representantes en las Cortes, comunas, Estados generales, de España, Italia y los Países Bajos, eran capaces de crear un contrapoder frente a la potencia imperial de los Habsburgos y abrir un largo proceso de controversias sobre la naturaleza del poder y la incuestionable razón que asiste a los gobernados para elegir representantes que han de frenar a los poderes públicos con el derecho de resistencia a la opresión y la capacidad de pactar la ley, la moneda, los principios de la justicia y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Mariana, Descartes, Hobbes, Spinoza, serán los grandes analistas del Seiscientos, que abrirán el camino a las revoluciones inglesas del siglo XVII y al fundamental tratado de Locke sobre el gobierno civil, principio de las revoluciones liberales posteriores. La reflexión filosófica de nuestro tiempo arranca, entre otros, pero fundamentalmente, de esos pilares de pensamiento, movilizad por previas acciones libradas en las cortes y parlamentos heredados de la anterior tradición.

Montesquieu y Rousseau, el parlamento inglés del XVIII, las revoluciones en América y en Europa a partir de 1776,1789,1808, Francia y España, dan respuestas a la naturaleza del Estado de Derecho, el contrato social constitucional, la división de poderes, los derechos

«Mariana, Descartes, Hobbes, Spinoza, serán los grandes analistas del Seiscientos, que abrirán el camino a las revoluciones inglesas del siglo XVII.»



fundamentales, entre los cuales, el derecho a elegir y ser elegido. Sin embargo, la teoría y la práctica han producido en los últimos doscientos años una lucha constante por delimitar el alcance real de esas categorías generales. El alcance de a quienes corresponde el derecho de sufragio, el Parlamento representativo, la eficacia del Derecho político ante tantos adversarios del Antiguo Régimen, llevaron a unos primeros períodos de guerras civiles y guerras externas, ejemplificadas en las dos revoluciones más características en Francia hasta 1848, en España hasta 1868, antes del nacimiento de los Estados unitarios en Italia y en Alemania en 1870.

El sufragio universal masculino se enfrentaría durante otros sesenta años con la supervivencia de la restricción del derecho a las mujeres y la perpetuación de sufragio censitario en no pocas sociedades europeas. Prácticamente hasta después de la II guerra mundial, no se generalizará y amplificará el derecho de sufragio a los mayores de 21-23 o, en los años setenta, de los dieciocho años. Paralelamente los partidos multiplican sus bases de acción, en correspondencia con la expansión de las comunicaciones y con el nacimiento de un nuevo poder, en la radio y la televisión, que se convierten en órganos mediadores superiores al libro, la prensa y el teatro, sobre todo por su capacidad de llegar a números complejos en cuanto a recepción de discursos y mensajes políticos capaces de impactar acciones decisorias en los procesos electorales.

¿A quién representan los partidos políticos? Se ha criticado, con fundamento, que los partidos políticos de la época del sufragio censitario, eran básicamente núcleos de amigos políticos. A primera vista esto es demostrable. En realidad la dinámica de la representación y la capacidad tanto voluntarista como de efectos reales de ese enunciado no se corresponde con la práctica institucional e histórica de los pueblos que transitan de los regímenes de concentración absoluta de poder a los regímenes representativos, de ciudadanos, de intereses, de las nuevas corporaciones y fuerzas sociales.

Las listas electorales se confeccionaban en el Parlamento inglés, en los Parlamentos continentales europeos o en el Congreso norteamericano por núcleos minoritarios que se correspondían a intereses reales de cada país y de los cambios sociales internos, más o menos evolucionados de los mismos. El procedimiento de cooptación entre líderes locales y líderes nacionales y las elecciones primarias americanas, diferencian desde la segunda mitad del siglo XIX a las democracias americana y europea para seleccionar candidatos. Ingleses, franceses y españoles tienen procesos diferenciados de selección o cooptación. A fines del siglo XIX, el régimen británico de representación se hace por la vía tradicional del distrito unipersonal de representación, lo que garantiza renovación permanente en los partidos liberal y conservador, aunque el nacimiento de la representación laborista anuncia una continuidad en las élites de

«Prácticamente hasta después de la II Guerra Mundial, no se generalizará y amplificará el derecho de sufragio a los mayores de 21-23 o, en los años setenta, de los dieciocho años.»



los partidos laboristas y socialistas en el continente. Las cúpulas funcionan para la selección y cooptación de manera diferenciada en los partidos conservador, liberal o socialista, posteriormente el cierre en la dirección es el signo de los bolcheviques y el principio de la democracia interna es sustituido por la dictadura continuada, al modo del antecedente de Robespierre en 1792.

La perversión de los principios del contrato constitucional y de los valores de la libertad, la igualdad, son invocados para desnaturalizar el principio democrático por las revoluciones socialistas a partir de 1917. Esta evolución, hasta la crisis de 1989-1991, ha mantenido una tensión dialéctica, teórica y práctica entre los propios socialistas de Europa occidental hasta los años noventa. Las elecciones y debates europeos posteriores a 1989 muestran la inflexión y caída de los apoyos electorales no sólo a las formaciones comunistas, también a la crisis de los partidos socialistas, tanto en el Sur como en el Norte europeos. Un ejemplo último: el cambio de tendencia en la Eurocámara elegida en junio de 1994 para el Parlamento europeo de doce Estados miembros, que muestra globalmente ese cambio histórico.

A quién representan los partidos políticos en las sociedades de masas y en los Estados de Derecho complejos de nuestro tiempo es una cuestión central. Una vez que se conocen los segmentos de electores y sus rasgos básicos, es conocido que todos los partidos representan a clases sociales y electores condicionados por ascendencia social, familiar, territorial profesional e ideológica, cultura y formación, y que prácticamente todos los partidos tienen mayor o menor clientela electoral en un porcentaje determinado según esas procedencias. La sociología política y electoral, a través de sondeos y análisis cada vez más afinados, viene determinando, desde Gallup en los años treinta en Estados Unidos, cuáles son esas identidades.

Inquieta sobremanera cómo se toman decisiones en los órganos representativos tanto en el terreno de lo público como en las corporaciones y sociedades privadas. El principio de soberanía de la colectividad, asamblea o colectivo es la regla. La decisión casi siempre se mueve entre coordenadas minoritarias. Muy pocos seleccionan a los que individualmente, en el conjunto de una lista se presentan a los electores, tanto públicos como privados en los procesos electorales.

En cierto modo, en las democracias avanzadas la relación no casual entre la caída de los regímenes totalitarios del Este de Europa y la discusión sobre el Tratado de la Unión europea, vinculada a la ciudad de Maastricht, entre 1991 y 1993, ha dejado un poso de amargura entre los dirigentes europeos, confrontados al nacimiento de la Europa de los ciudadanos y a la primacía de lo individual sobre lo corporativo en el orden político nacional y transnacional.

Se trataría por tanto de una etapa más en ese proceso de las democracias pluralistas, proceso que pone en cuestión la forma de

«Un grupo cada vez más importante de ciudadanos desea participar en la polis, dejar oír su opinión, no permanecer pasivo cuando se le presentan listas cerradas, originadas por una cúpula de dirigentes.»



seleccionar a los gobernantes con respecto a las prácticas del pasado. Un grupo cada vez más importante de ciudadanos desea participar en *la polis*, dejar oír su opinión, no permanecer pasivo cuando se le presentan listas cerradas, originadas por una cúpula de dirigentes no siempre abiertos a la comunicación y a la transparencia.

Las democracias avanzadas como laboratorio resolutivo de viejos conflictos y creador de nuevos cambios. Puede ser un ejercicio voluntarista, pero poner en relación la demanda de crecientes grupos de ciudadanos con la forma de presentar listas y seleccionar no sólo entre las mismas sino dentro de cada una de ellas, nos lleva a una discusión renovada sobre la preferencia de las circunscripciones electorales, según el tipo anglosajón dominante, de un solo distrito y un solo candidato a elegir, o la tradición europea de listas de partidos, cerradas o bloqueadas, con o sin listas abiertas o de preferencia.

Inglaterra y Estados Unidos, los países anglosajones en general, siguen la línea del distrito uninominal, como consecuencia del principio de gobernación unitaria o de "*governability*". El principio de mayoría, sea cual fuere el índice de participación, es la regla para que la dirección sea inequívoca durante el período de mandato. La selección se hace a través de primarias en Estados Unidos, de un riguroso proceso de preselección y vigilancia, así como de escalonamiento progresivo de la responsabilidad, local, territorial, nacional, en la tradición británica. Además, producto de una larga lucha contra el fraude, la corrupción política y la sustitución del caciquismo de los burgos podridos por principios de transparencia financiera y cooptación, selección y presentación pública en los congresos anuales de los grandes partidos. El proceso continental europeo y en América ibérica es muy diferente. Las listas obedecen al principio de la representación proporcional, en teoría más integrador por incorporar a las minorías al proceso de decisiones tanto de representación como de gobierno. El precio a pagar es la concentración del poder en las cúpulas partidistas, alejadas crecientemente de las realidades sociales, lo que determina procesos radicales de alternancia y eliminación en las confrontaciones electorales, al mismo tiempo que un creciente cuerpo de contestación a esa forma de selección de candidatos. En los últimos años se tiende por ello a reformar los sistemas de representación, haciéndolos más complejos, mixtos, y a democratizar los partidos con la exigencia de democracia interna y la presentación de listas abiertas internas y listas abiertas a los electores en las elecciones generales o locales. El sistema mixto alemán, la reforma francesa a partir de 1958, el peculiar sistema español, a la vez abierto en la mezcla de elementos progresivos como las circunscripciones provinciales y cerrado en las listas, o las reformas recientes en Italia, marcan un nuevo contenido que busca renovar la democracia representativa por elementos crecientes de democracia

«Las cúpulas se cierran y llegan al suicidio, como en el caso de Italia para todos los partidos de la I República, o las crisis de los partidos que, como los socialistas, son cerrados en cuanto a la selección directorial.»



directa, no sólo a través de referéndum, sino de una cooptación de segundo grado con el acceso a las listas abiertas.

Este proceso no se encuentra ni mucho menos en trance de cambio. Las cúpulas se cierran y llegan al suicidio, como en el caso de Italia para todos los partidos de la I República, o las crisis de los partidos que, como los socialistas, son cerrados en cuanto a la selección directorial. Efecto que ya demostraron Costa y Michels, entre los pioneros de la crítica a la democracia formal de comienzos del siglo.

Al nacer instituciones supranacionales, como las de la construcción europea a partir de la implantación del sufragio universal en la Eurocámara a partir de 1979, este fenómeno adquiere conciencia continental. Se mantienen los perfiles nacionales, pero la Eurocámara no será europea hasta que la legislación electoral se uniformice y obedezca a criterios europeos. De ahí la importancia del antecedente norteamericano de la selección por elecciones primarias y la división en los grandes partidos federales del trabajo de los permanentes de los partidos y la cooptación entre los elegidos de las listas o candidatos en conexión directa con los ciudadanos para garantizar y hacer efectivo el principio democrático. De este modo, en los últimos quince años, el proceso comunitario influirá crecientemente en los procesos nacionales y no al revés, como ha sido hasta ahora el caso. Fuente de involuciones como las que llevaron a algunos países a la crisis de los partidos tradicionales, Italia en los últimos años como ejemplo paradigmático.

Jovellanos, Costa, Ortega y el espíritu constitucional de 1978. Las grandes decisiones constitucionales y los grandes contratos de la evolución hacia la democracia española son un nexo que comenzó con la España posible soñada y puesta en marcha por Jovellanos y los miembros de nuestra primera asamblea moderna, la Junta central que inspiró Jovellanos en 1808, para extenderse en la reunión de Cádiz de 1810 y continuar con los avalares de las luchas del ochocientos y del novecientos. Herencia ideológica que, presente en Costa, Ortega y sus discípulos recogen para impulsar las reformas constitucionales de 1931, pronto frustradas, y la de mayor éxito en 1978, que rige los destinos finiseculares de la España democrática.

La paradoja de la democracia española se identifica con la selección de gobernantes, preocupación de Jovellanos, Costa y Ortega en diferentes momentos. Las leyes de 1977 y 1985 no han afirmado el principio democrático si no se revisan los elementos puestos en juego por el espíritu constitucional de 1978. Un punto de partida que exige la opinión pública es abrir las listas para que los electores puedan al menos establecer alguna preferencia. Si no está en la letra de la Constitución, la ley electoral debe modificarse en ese sentido o abrir de nuevo la discusión, con el Senado por ejemplo como pretexto, para reconsiderar los distritos individuales y dejar alguna capacidad de autonomía a los electores para elegir a sus propios candidatos. Un

«La paradoja de la democracia española se identifica con la selección de gobernantes, preocupados de Jovellanos, Costa y Ortega en diferentes momentos.»



régimen mixto es por lo demás, desde el modelo alemán, el que más virtualidad tendrá para elegir Parlamento europeo y cámaras nacionales.