

ENCUESTA SOBRE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Antonio Porras Nadales

(*Teoría y Realidad Constitucional*, Num. 34, 2014)

¿Qué vigencia mantiene en su opinión hoy el principio de la representación política como factor legitimador del Estado democrático de Derecho?

La representación política es y sigue siendo el circuito central de legitimación del Estado. Y lo es porque se trata del mecanismo que determina *quién* o quiénes son los encargados de expresar la voluntad estatal, entendida como manifestación última de la voluntad general o de todos.

Ahora bien, más allá de esta determinación subjetiva de los encargados en última instancia de gobernar, el circuito de la representación política presenta en los Estados sociales avanzados considerables dificultades para responder a otras cuestiones centrales de la actividad del Estado, como las relacionadas con la agenda pública o con el modo de actuación de las organizaciones públicas (es decir, los aspectos relacionados con el *qué* o el *cómo* de la acción general del Estado): el hecho de que la clase política sea la encargada de decidir en última instancia, no significa que tenga plena capacidad para determinar libremente los contenidos de tales decisiones.

Pretender afirmar a estas alturas, por ejemplo, que la agenda del Estado se determina en base al programa del partido ganador de las elecciones, constituye una ingenuidad perfectamente alejada de toda realidad histórica. Del mismo modo que resultaría igualmente ingenuo pretender que el proceso legislativo constituye por sí mismo y de forma autónoma el mecanismo a través del cual se incorporan los intereses generales de la sociedad sobre el proceso de decisión pública.

El problema consiste entonces en que, junto al circuito de la representación política, han aparecido igualmente otros circuitos de legitimación de las decisiones públicas, como los mecanismos de participación social (en su caso de sectores directamente interesados) o el propio conocimiento experto (entendido como un conocimiento técnico-científico independiente dotado de autoridad y, por lo tanto, socialmente aceptado). Son consecuencias inherentes al propio proceso histórico de desarrollo democrático de los estados contemporáneos.

Frente a la inmediata e inexorable hipótesis de la competencia o de la tensión conflictual entre estos diversos circuitos, desde una perspectiva constitucional debemos apostar más bien por la integración coherente o constructiva entre los mismos: lo que exige seguramente una (por ahora parece que imposible) autorrestricción por parte de la esfera político-representativa.

Del mismo modo que el constitucionalismo europeo nació en el contexto de la Restauración del siglo XIX a partir de una autorrestricción del poder monárquico, seguramente estamos ante un nuevo y decisivo momento histórico para que los nuevos "príncipes" del contexto político contemporáneo (los

partidos) se decidan por fin a limitar su tradicional monopolio decisonal para ceder espacios en favor de otros circuitos de legitimación de las decisiones públicas.

¿En qué medida coincide usted que estamos, o no, ante una cierta crisis de la representación política? Y, en caso de respuesta afirmativa, expónganos su visión de las causas o motivos.

En realidad la crisis de la representación tiene una proyección multidimensional y recurrente en términos históricos. En el contexto de las democracias actuales, una *primera* manifestación de carácter estructural y de clara dimensión histórica sería la que se expresa en las elaboraciones teóricas de la escuela de Frankfurt tras el *mayo del 68*: se trataría de la insuficiencia del sufragio universal entendido como (único) soporte legitimador del sistema en el contexto de las democracias avanzadas, donde el incremento creciente del intervencionismo público no va acompañado de una paralela presencia creciente de la sociedad sobre el Estado, ya que el sufragio universal es inextensible. Sería la denominada “crisis de legitimación” por Habermas a comienzos de los setenta. Como es natural, ese fenómeno no era perceptible desde España en aquellos momentos; ni en general suele ser aceptado por la clase gobernante en la medida en que implica incrementar la presencia ciudadana, vía circuitos de participación: lo que inexorablemente viene a poner en crisis el monopolio decisonal adquirido por la clase política en el Estado de Partidos.

Un *segundo* circuito de crisis de la representación vendría dado por el hecho de que los mecanismos de rendición de cuentas han quedado parcialmente diluidos en el contexto complejo de las democracias contemporáneas. En primer lugar, debido a claves de tipo político-electoral, fundamentalmente al hecho de que las campañas electorales tienden a operar siempre en clave de futuro y no de balance del pasado. A lo que se unen, en segundo lugar, las dificultades que surgen del marco de complejidad creciente en el que operan las organizaciones públicas dentro de un modelo de gobernanza, dificultando las posibilidades de imputación en términos de responsabilidad y, en consecuencia, la puesta en práctica de los mecanismos habituales de control. Sólo en contextos de grave crisis económica se opera una repercusión crítica y directa por parte de la opinión pública sobre la actuación llevada a cabo por los gobernantes. Del mismo modo que sólo en contextos de grandes escándalos de corrupción emergen con urgencia las insuficiencias de los mecanismos operativos de rendición de cuentas.

En una fase lógica posterior, la crisis de la representación se expresaría en *tercer* lugar en términos de frustración general ante la insuficiencia de la capacidad de respuesta del Estado social ante el conjunto de demandas y necesidades colectivas expresadas en términos de derechos de bienestar. Se trata de una crisis que nace de la limitada capacidad instrumental del Estado para responder adecuadamente a las expectativas sociales (expectativas que, a su vez, se han ido incrementando de forma progresiva, al mismo tiempo que se han convertido en “derechos”). Sería como una concreción de la vieja idea de las “promesas incumplidas” de la democracia, de Bobbio, en términos, pues, de resultados. En esta dimensión la crisis de la representación, entendida como

un déficit de legitimación en cuanto a los resultados, se manifiesta de forma recurrente, aunque parece natural que se haga especialmente intensa en momentos de crisis socioeconómica.

Pero cuando todos estos procesos de deslegitimación difusa se embarran finalmente con el fango de la corrupción política, en tal caso la crisis de confianza acaba alcanzando una dimensión crítica y no cabe extrañarse excesivamente de que hagan su aparición movimientos o fuerzas antisistema, acompañados de un creciente escepticismo ciudadano que parece encender todas las señales de alerta del sistema.

¿Qué nos quiere decir sobre la interpretación de nuestro Tribunal Constitucional respecto de los arts. 1.1. y 23.1 CE sobre que el principio de la representación política conlleva la presunción de que la voluntad del representante es la voluntad de los representados, de manera que lo contrario supondría una vulneración del Derecho reconocido a los ciudadanos en el art. 23.1?

Que el Tribunal Constitucional decidiera en su momento utilizar la vía del artículo 23 para construir sobre ella la teoría de la representación en nuestro ordenamiento constitucional seguramente es una cuestión que, a estas alturas, resulta perfectamente secundaria. Por supuesto, la decisión tuvo la ventaja de que, al situar a la representación en el ámbito de la esfera dogmática del Título I, permitía desplegar sus potencialidades desde la perspectiva de la atribución de derechos (tanto de los electores como de los elegidos), lo que seguramente nos sitúa ante un ámbito más o menos “cómodo” desde el punto de vista metodológico. Pero la propia existencia de la noción de representación implica lógicamente una relación de congruencia entre la voluntad de la sociedad y la voluntad del Estado, que nace de la existencia de un nexo comunicativo entre ambas; en el sentido de una visión general del sistema social basado en la comunicación, al estilo de Luhmann.

Por mucho que este nexo representativo se vea afectado por las transformaciones que imponen la dinámica partidocrática, la emergente complejidad de las sociedades o el desarrollo tecnológico de los sistemas de comunicación, o incluso la propia evolución cultural de la ciudadanía, no existe hasta ahora la posibilidad de defender una construcción alternativa consistente.

Como es lógico, la estructura dual del artículo 23 CE (que habitualmente descomponemos en latín, *ius ad officium* y *ius in officium*), suscita potenciales tensiones problemáticas (sobre todo en la compleja esfera la noción y del propio ejercicio del cargo público) que no siempre son susceptibles de encajarse de una forma perfectamente armónica en una “teoría de la representación” (que no se preocuparía tanto del estatus del cargo público cuanto de la relación intercomunicativa entre sociedad y Estado). Suelen ser un tipo de tensiones que hasta ahora se sitúan predominantemente en el demonizado ámbito del transfuguismo político.

Sin embargo, conviene recordar que una “teoría” general de la representación no tiene que concluir necesariamente en una construcción exhaustiva, sistemática y coherente capaz de responder a todas y cada una de las innumerables incidencias o vicisitudes que generan cotidianamente los

procesos representativos ni, sobre todo, el propio ejercicio de los cargos públicos.

El problema de la finalización “anómala” del mandato ha sido seguramente uno de los caballos de batalla más debatidos en nuestro caso, debido a las interferencias partitocráticas y a las conocidas tensiones que genera el fenómeno del transfuguismo; aunque también hay aspectos problemáticos de la dimensión representativa en la esfera local, donde el problema colisiona con la configuración de la propia forma de gobierno local. Ciertamente las respuestas que en cada caso se pueden dar desde la instancia jurisprudencial a todos y cada uno de estos complejos problemas-caso no siempre resultan ser piezas susceptibles de ubicarse de una forma precisa y armónica en un “sistema” teórico y perfectamente congruente de la representación.

Pero seguramente cabe afirmar que la solidez o la consistencia de un edificio teórico general, como en este caso sería la teoría de la representación política, no tiene por qué depender de la ocasional gotera que se produzca en alguna de sus cañerías. En otras palabras, que la dimensión estrictamente “científica” de una teoría, en cuanto marco explicativo *general* de la realidad, no tiene por qué coincidir necesariamente con una paralela dimensión “técnica”, en términos de respuestas previsibles y exactas a los complejos entresijos de la casuística: para eso existe un razonable marco de autonomía por parte de los órganos jurisdiccionales en sus funciones de control.

Aunque esta revista se propone dedicar la encuesta de su número siguiente a la problemática que afecta actualmente a los partidos políticos de nuestra latitud, ¿puede adelantarnos cómo ve las virtudes y defectos de nuestro sistema de partidos en cuanto el art. 6 CE proclama que "los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política"?

Como recordó hace tiempo Claus Offe, el sistema de partidos constituye una especie de diafragma interpuesto entre la Sociedad y el Estado, que opera conforme a una dinámica competitiva autónoma que, recordando a Schumpeter, se ajusta a claves propias del mercado (en este caso, del mercado electoral o de votos). Esa esfera intermedia se ha consolidado históricamente hasta alcanzar una posición dominante o de creciente centralidad. En cuanto diafragma interpuesto, es pues un elemento que une y, al mismo tiempo, separa los distintos planos de la Sociedad y el Estado.

Desde esta perspectiva, el foco de atención se ha fijado hasta ahora predominantemente en las claves de democracia interna de los partidos, entendiendo que constituyen el elemento fundamental para asegurar un proceso representativo auténticamente democrático: pero se trata de un debate donde, tras la famosa “ley de bronce” de Michels, apenas se ha conseguido avanzar en lo que constituye una especie de cuadratura del círculo. Aunque naturalmente la casuística comparada de otros países siempre nos pueda ofrecer ejemplos de “mejores” modelos, desde una perspectiva realista cabría afirmar que, al final, partidos perfectamente democráticos y transparentes no existen en ningún lugar del mundo. Es decir, que en la medida en que los

partidos operan una labor de restricción o “encapsulamiento” del pluralismo subyacente, con el objetivo de simplificar en una sola voz o voluntad unitaria la heterogeneidad social de partida, deben operar una limitación de las posibilidades de expresión de tal pluralismo, generalmente al servicio de los intereses de la facción mayoritaria o dominante, estableciendo en consecuencia algún tipo de límites a la democracia interna de la organización. Una exigencia que se hace adicionalmente más urgente en la medida en que los partidos pasan a operar en el mercado de opinión a modo de “marcas” que deben ofrecerse al electorado de forma identificable, compacta y homogénea: de donde se deduce el perverso fenómeno de que, a mayor número de corrientes internas existentes en un partido, menor número de votos se acaban cosechando en la cita final con las urnas.

Si salimos de la esfera de la estructura interna de los partidos para enfocar su dimensión funcional, es decir, su capacidad para expresar a través de los respectivos programas una concreción congruente del sistema de demandas generales de la sociedad, los resultados tampoco nos ofrecen hallazgos sustanciales: hemos podido comprobar incluso cómo los programas pueden copiarse de unos partidos a otros, del mismo modo que las empresas se copian las ideas o los diseños entre ellas. En la práctica, la lógica competitiva en este ámbito consiste simplemente en ubicarse en torno a determinados nichos competitivos que, al mismo tiempo que aseguran unas bases electorales más o menos estables, contribuyen a intensificar la propia dinámica conflictual del sistema. Aunque naturalmente tal dinámica conflictual tiene al final que proyectarse sobre las esferas centrales del espectro ideológico (las dotadas de un mayor potencial electoral), de tal modo que, más que un enfrentamiento entre ideologías, se trata en realidad de una dualidad entre retóricas competitivas enfrentadas. El resto del programa viene a ser como un simple abanico de contenidos-propuestas originales que, más allá de su dimensión seductivo-electoral, se configuran al final como una especie de banco de datos de propuestas que, según las circunstancias y la evolución de la agenda, se pueden ir espigando sobre la marcha a lo largo de la legislatura.

Tras estas dimensiones problemáticas emerge finalmente lo que benévola se ha dado en denominar como proceso de “institucionalización” de los partidos: o en una expresión más popular y sencilla, que los partidos se han convertido en la vía idónea para ocupar cargos públicos (¡hasta en la esfera judicial!) y, por lo tanto, constituyen el mecanismo de ascenso social (o incluso de búsqueda de empleo) más acreditado en la actualidad. El impacto de colonización institucional que tal fenómeno comporta -en nuestro caso a través del perverso sistema de cuotas- constituye seguramente una de las mayores amenazas a la consistencia de nuestro Estado de Derecho. Aunque parece que, por ahora, este problema no parece haber generado (salvo excepciones) mayores preocupaciones en nuestra doctrina: seguramente debido a que los propios constitucionalistas formamos parte a menudo del perverso sistema de juego de las cuotas.

Por no hablar, finalmente, de otro tipo de actividades “empresariales” conexas con los propios partidos, mucho más procelosas y seguramente también más provechosas.

Dando por sabidos todos estos parámetros genéricos, el sistema español de partidos aparece lastrado originariamente por el condicionamiento de una normativa electoral que, más allá del repetido y tópico problema de las

listas abiertas, presenta fundamentalmente un problema de desigualdades sobrevenidas que margina a terceros partidos con presencia electoral difusa (históricamente Izquierda Unida, más recientemente UPyD). Con independencia de los contenidos valorativos relacionados con el principio de igualdad en la relación de traslación votos/escaños en distritos de distinto tamaño, se trata de un problema que incide directamente en la gobernabilidad del sistema, al colocar en una posición de partidos-pivot a determinadas minorías nacionalistas que apenas asumen una responsabilidad de Estado o un mínimo de lealtad institucional (cuando no de simple y puro chantaje).

Por más que se trate de un problema reiteradamente diagnosticado y subrayado al nivel doctrinal, no parece que el legislador (o sea, la propia clase política) se haya inmutado hasta ahora en relación con esta cuestión. Como da la impresión de que vivimos tiempos de nuevas dinámicas de movilización ciudadana, a lo mejor ha llegado ya el momento de que un colectivo de electores presente un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra determinados resultados electorales por violación del principio de igualdad, argumentando en consecuencia la inconstitucionalidad de la normativa electoral: una cuestión de evidente relevancia constitucional. Sería para no perderselo.

Más allá de estas coordenadas, en nuestro caso solamente subsisten algunas derivaciones problemáticas inherentes en general al Estado de Partidos y que, seguramente por nuestro atraso histórico en términos de aprendizaje democrático, no hemos sabido abordar hasta ahora con suficiente claridad: recordemos que -por reproducir los términos de la Constitución- concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular no significa asumir una posición monopólica o excluyente en tal proceso; del mismo modo que ser un instrumento fundamental para la participación política no significa ser "el" instrumento único y exclusivo. En otras palabras, nuestro Estado de partidos ni ha sabido coexistir con la presencia de órganos independientes (y no hablamos ya de agencias regulativas, sino de lo más obvio y elemental: de órganos configurados constitucionalmente como independientes, tales como el Tribunal Constitucional o el Consejo General del Poder Judicial), ni ha sabido compartir su capacidad decisional con circuitos igualmente legitimados, como la participación ciudadana o el conocimiento experto. Los llamamientos de nuestros representantes a la participación ciudadana parecen con frecuencia concesiones retóricas falsas y algo forzadas, en lugar de ser asumidas como un mecanismo perfectamente normalizado para la adopción de decisiones públicas, tanto en claves de legitimación como de eficacia. Y en cuanto a los expertos, pierden su teórica independencia desde el momento en que acaban sometidos al perverso sistema de cuotas.

Todos estos datos concluyen en una visión un poco anquilosada de nuestro sistema de partidos, con un bipartidismo imperfecto que ni asegura una adecuada gobernabilidad ni permite cauces de renovación del pluralismo a lo largo del tiempo. Aunque naturalmente siempre cabe consolarse en el sentido de entender que, al fin y al cabo, se trata de un sistema de nace de la propia voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.

Como sabemos, el art. 67.2 CE dispone que "los miembros de las Cortes Generales no están ligados por mandato imperativo". ¿Qué nos puede usted decir sobre su aplicación en la vida parlamentaria cotidiana, en el contexto de los Reglamentos de las Cámaras y del resultante sistema grupocrático?

Por muy responsables y realistas que parezcan las argumentaciones que defienden un nuevo modelo de representación "de partidos", donde la lógica del mandato imperativo tendría toda congruencia, su aplicación en la práctica provocaría tales distorsiones que harían casi imposible una lógica consistente de representación política. Y es que no se trata tan sólo de encontrar instrumentos inmediatos para "castigar" el transfuguismo y sus aspectos disfuncionales, sino de otros aspectos teóricos más generales y procelosos. Por ejemplo, suponiendo un "sistema" de mandato imperativo, ¿cabría entender entonces que el programa del partido opera a modo de "cuaderno de instrucciones" de carácter vinculante, y que su incumplimiento debería imponer el cese del partido (!) incluso eventualmente gobernante? ¿Debería introducirse acaso de forma generalizada el mecanismo del *recall* para la destitución de representantes (o de los gobernantes) por parte de sus electores? ¿Habría algún modo de impedir que la acción de gobierno dejara de ser una actuación al servicio de todos, para transformarse en un paquete de medidas al servicio exclusivo de los intereses de las respectivas clientelas electorales?

Incluso aunque la visión de la representación se aborde desde la perspectiva *principal-agente*, como ha hecho entre nosotros Rafael Bustos, es evidente que la existencia de una relación de confianza implica un cierto grado de autonomía del representante, por más que a posteriori se implementen todos los sistemas de control o de rendición de cuentas posibles. Como decía Max Weber, el representante es el señor investido por sus electores y no el servidor de los mismos.

Siguiendo una estricta perspectiva partidocrática, derivada hacia un hipotético sistema de mandato imperativo, cabría incluso el absurdo de proponer no sólo la prescindibilidad del Senado en nuestro sistema constitucional, sino incluso del propio Congreso: bastaría simplemente con que la Mesa de Portavoces, como en una timba de póker, se reuniera periódicamente para decidir según el sistema de voto ponderado.

Respecto de la vida parlamentaria cotidiana, por más que la concesión excepcional en algunos casos de la "libertad de voto" a los representantes parezca una extraordinaria excepción a la regla, seguramente sería positivo que esas mínimas cucharaditas de libertad de la que disfrutaban a veces los representantes no se hicieran tan escasas. Entre otras cosas, porque el proceso deliberativo parlamentario ganaría en un mayor atractivo mediático (ya que los medios de comunicación se movilizarían inmediatamente ante la incertidumbre o el "suspense" de ciertas decisiones). Tengamos en cuenta que, desde una visión política equilibrada, las razones que en cada caso justifican la posición unitaria del respectivo grupo parlamentario no siempre resultan ser sustancialmente mejores que las manejadas por las diferentes voces discrepantes; y que, al fin y al cabo, las decisiones que se disciplinan internamente en torno a la voluntad del grupo parlamentario no cuentan con los elementos de publicidad y transparencia con que en principio cuenta la propia

cámara. Todo ello dando por supuesto que, en general, los mecanismos de disciplina o racionalización del voto y de simplificación de los procesos de decisión parlamentaria, han demostrado suficientemente su operatividad en términos históricos.

En resumen, soñar con la vigencia de un nuevo modelo histórico de representación configurado de forma congruente y sistemática en torno a la lógica del mandato imperativo, significaría optar por una especie de democracia elitista construida sobre un sistema de consejos de administración omnipotentes, integrados por las facciones o camarillas dominantes de los respectivos *partidos-cártel*. Un sistema que sin duda facilitaría las cosas a los partidos políticos, pero no se si a los propios ciudadanos.

Por supuesto, hay que aceptar que se trataría de un sueño perfectamente legítimo aunque, en mi opinión, algo desfasado históricamente: si los partidos políticos fueron una original novedad para la organización de las democracias en el siglo XIX, maduraron y llegaron seguramente a su apogeo en el XX, parece que tras un lento proceso de esclerosis, se enfrentan en el XXI a un inexorable y lento declive. Un declive que no debe entenderse como preludio de su desaparición, sino simplemente de la disminución de su centralidad decisional a favor de otras instancias democráticas igualmente legitimadas, que deben integrarse de una forma coherente y funcional en la lógica general de la acción del Estado.

¿Qué posibilidades reales cree que ofrecen los nuevos medios (prensa digital, redes sociales, blogs, etc) y los avances tecnológicos para revitalizar la relación entre el representante y sus representados?

Como sugirió hace algún tiempo Umberto Eco, las nuevas tecnologías de la comunicación parecen haberse convertido en una reproducción actualizada del mismo tipo de conocimiento “mágico” que existió en las sociedades primitivas, entendido como una especie de arcana instancia de respuesta milagrosa e instantánea frente a todo tipo de problemas sociales difusos. En efecto, a veces el mero hecho de que un procedimiento administrativo se coloque “*on line*” en una determinada web institucional, parece aportar una nueva dimensión innovadora y participativa que, al final, resulta ser un auténtico espejismo cosmético de puro efecto placebo, en la medida en que las claves de decisión interna de las administraciones públicas siguen siendo las mismas. La informática no ha conseguido demostrar hasta ahora estar en disposición de un nuevo tipo de “conocimiento” capaz de abordar y resolver los problemas sociales o políticos; simplemente se limita a traducir nuestro lenguaje al lenguaje de las máquinas y viceversa.

Algo parecido sucede en el caso de que sean los representantes quienes utilicen sistemas tecnológicos más avanzados: resulta difícil pensar que, aparte de suscitar una mejor comunicación, la relación entre representantes y representados vaya a modificarse sustancialmente. Por supuesto, a un nivel puramente especulativo cabría soñar con el imaginario de un diputado “libre” (en el sentido de elegido en listas abiertas) capaz de configurar una red donde teóricamente participarían todos sus electores, intercomunicados de forma inmediata. Pero se trata de un sueño un poco infantiloides, que dibujaría una suerte de democracia al estilo del “patio de mi

casa”, donde el diputado se convertiría en una especie de “conseguidor” o en un personaje similar al presidente de una comunidad de vecinos. En la práctica, las redes sociales constituyen por definición estructuras abiertas y no son susceptibles de delimitarse territorialmente.

En relación con el tema de la innovación tecnológica en el sistema general de comunicaciones, debe recordarse que el desarrollo de los instrumentos comunicativos ha condicionado ciertamente alguna de las características de la representación política a lo largo de la historia: el paso de la prensa escrita a la radio ya representó un hito transformador decisivo a principios del siglo XX (el caso de F. D. Roosevelt lo demuestra paradigmáticamente). Y la penúltima innovación aparece con el advenimiento de la televisión a partir de los años sesenta del siglo pasado, la cual continúa siendo probablemente el principal elemento conformador de la opinión pública en la actualidad, así como de los mecanismos más operativos de manipulación de la misma.

El posterior desarrollo de la cibernética ha impactado en general sobre la realidad contemporánea permitiendo en primer lugar una disponibilidad de información acumulada que desborda ampliamente cualquier escenario histórico del pasado. Sin embargo, tras el atractivo espejismo inicial, resulta que la mera disponibilidad de información no asegura por sí misma la existencia de soportes cognoscitivos suficientes para permitir un adecuado procesamiento de la misma, en términos de respuestas congruentes a las necesidades sociales mediante la acción pública. Es decir, nos enfrentamos a los habituales cuellos de botella que presenta una información abundante que no va acompañada de la presencia paralela de procesos deliberativos o de soportes de conocimiento suficientes para permitir extraer de la misma conclusiones congruentes y operativas. Es cierto, en cualquier caso, que la disponibilidad general de información genera por sí misma un cierto efecto de democratización general del sistema, en la medida en que asegura una posición igual de todos, o de casi todos, en ámbitos tradicionalmente reservados a instancia elitistas o minoritarias.

Ciertamente, este fenómeno está suscitando algunos efectos transformadores de largo alcance: tras la disponibilidad de información y sus posibilidades de transmisión abierta, sobrevienen procesos emergentes y difusos de disolución de las ancestrales esferas de opacidad (tanto pública como privada); lo que, desde el punto de vista democrático, implica una creciente y espectacular vigencia del principio de *transparencia*. Los *wikileaks*, los Snowden o los *anonymous* se convierten así en elementos motores de un proceso general de transparencia al nivel mundial que está levantando los tradicionales velos y fronteras donde se ha venido moviendo hasta ahora la opacidad y el secretismo del Estado, o de determinadas esferas de actuación de las organizaciones públicas.

Sin embargo parece cierto que, al cabo del tiempo, la innovación tecnológica ha comenzado a generar también resultados sustanciales novedosos en términos de movilización social, suscitando una mejor capacidad para impactar de forma inmediata sobre la esfera pública: la aparición de las *redes sociales* está provocando nuevos procesos de activismo y de dinamización social que resultan ser sustancialmente más rápidos y activos que en el pasado, al mismo tiempo que pueden adquirir una proyección mucho más generalizada. Naturalmente se trata de procesos por lo general muy

atomizados y a veces escasamente deliberativos, que apenas permiten en la práctica mecanismos de agregación y/o de simplificación racional de voluntades colectivas. Sin embargo, en la medida en que constituyen palancas motoras de procesos de movilización social, están convirtiéndose en evidentes factores de éxito cuando se ponen al servicio de mecanismos de democracia directa o de acciones de protesta social, permitiendo así que la conformación de la agenda pública tenga una dimensión más abierta y adaptable. Baste recordar que algunos de los fenómenos de movilización social más novedosos en la política del siglo XXI, como las denominadas *revoluciones de los colores* o la propia *primavera árabe*, han encontrado uno de sus soportes operativos más inmediatos en el uso de las nuevas tecnologías a través de las redes.

Pero que, más allá de acciones movilizadoras o de protesta, se esconda aquí el germen de nuevas fórmulas organizativas susceptibles de acceder al mercado competitivo general de la política, y por lo tanto al circuito mismo de la representación, es algo que resulta por ahora bastante dudoso.

¿Cómo valora la posibilidad de complementar la democracia representativa potenciando vías de participación directa de la ciudadanía en la vida política? En su caso, ¿sobre qué cauces querría marcar el acento?

La aparentemente novedosa dinámica de la participación social no constituye en realidad ninguna novedad histórica, llena de incertidumbres, aventura o riesgos: es algo que está inventado desde hace tiempo en el ámbito específico de las políticas públicas intervencionistas, según los enfoques del denominado *análisis de políticas públicas*. Las políticas públicas hace ya tiempo que se vienen diseñando (al menos en su concepción ideal) conforme a pautas de un "*policy debate*" que debe incorporar activamente a las redes de usuarios o destinatarios finales de las decisiones; quienes en rigor no siempre participan de forma directa (individual) sino a través del respectivo tejido asociativo (o "capital social") desde el cual se constituyen las diversas "*policy communities*" que deben hacerse presentes tanto en las fases de diseño e implementación, como en la estrictamente evaluativa encargada de retroalimentar todo el proceso de la acción pública. Igualmente tales debates participativos deben incluir al conocimiento experto.

Naturalmente sucede que las políticas públicas operan en ámbitos institucionales sectoriales, generalmente bien predefinidos y dotados de ciertas características sustantivas (o sea, en concretas áreas como las políticas educativas, sanitarias, medioambientales, etc.) que les dan unos perfiles diferenciados y que en su caso tienen que renovarse o reactualizarse periódicamente a partir de procesos evaluativos, donde nuevamente deben participar las propias redes sociales. No son por lo tanto procesos difusos o abiertos a "todos", sino a los sectores sociales interesados o afectados (normalmente clasificables entre usuarios o proveedores). Aunque, desde el reconocimiento en los años setenta por parte del Tribunal Supremo norteamericano de la posibilidad de que cualquier organización ecologista pueda ser considerada como parte interesada en toda política medioambiental, la noción de "interés directo" se ha hecho enormemente fluida y el cuadro de "actores" de una política pública se ha venido ampliando considerablemente.

Sin embargo en nuestro contexto sociocultural parece que este tipo de enfoque de la acción pública viene progresando hasta ahora de forma muy lenta y heterogénea, más bien en las esferas locales o regionales, con una presencia algo retardada en el medio académico, y sin conseguir llegar a convertirse en un paradigma teórico susceptible de ser incorporado a una visión (y a una práctica) general de la acción estatal: una muestra más de nuestro relativo retraso histórico, en términos de desarrollo democrático. Parecemos ignorar todavía que se trata del circuito fundamental a través del cual no sólo se legitiman determinadas decisiones intervencionistas, sino también del mecanismo que, en su caso, asegura un mayor grado de eficacia final de las mismas en la medida en que cuentan con el consenso del propio tejido social afectado. Serían, en definitiva, la clave de bóveda sobre la que se juega el futuro del Estado social intervencionista en términos de eficacia de la acción pública.

Lógicamente, un sistema de políticas públicas participadas democráticamente implica una automática disminución de la capacidad decisional asumida por las esferas políticas directivas centrales o de gobierno, conformadas conforme al mecanismo de la representación política: serían las consecuencias de lo que Offe y sus colegas denominaron (¡hace más de treinta años!) como “administración adecuada a consensos”, lo cual debe implicar otorgar un mayor grado de autonomía a los “directivos públicos” en su función de orquestadores de procesos de movilización y participación social que, finalmente, se traducen en políticas públicas intervencionistas. Si, en este contexto, resulta que al final las políticas públicas no surgen pues de una función de dirección programática general del gobierno, apoyado en la mayoría que nace de la representación, sino de procesos participativos organizados y plurales, entonces cabría deducir como conclusión que la función directiva de la política y del propio gobierno estará comenzando a decaer ante el apogeo de los mecanismos democráticos de la gobernanza. Y con ellos, la propia vigencia del principio de representación política, sobre el que se determina la mayoría que gobierna.

Ahora bien, sucede que, frente a las políticas públicas ya establecidas, aparecen a veces nuevos ámbitos problemáticos de acción que requieren de respuestas públicas en esferas que no estaban previamente institucionalizadas: es el momento en que, si un sistema político resulta ser lo suficientemente sensible a las demandas ciudadanas, el proceso de demanda-respuesta podrá operar inmediatamente de forma satisfactoria. Pero si el sistema político al final está algo anquilosado, o en estado de autismo (lo que sucede con bastante frecuencia), entonces tendrán que ser las movilizaciones ciudadanas las encargadas de mover el árbol, imponer nuevos ámbitos temáticos en la agenda pública, y exigir respuestas operativas. Así está sucediendo en parte con la nueva dinámica que parecen haber adquirido los instrumentos de iniciativa legislativa popular (tanto al nivel central como autonómico), o en general con los instrumentos participativos de protesta ciudadana, que se agregan de forma instantánea y multiplicada a través de las redes sociales tratando de influir sobre la agenda pública.

En resumen, las vías participativas no son ninguna novedad; ya existen y están establecidas, aunque siempre aparecen nuevos ámbitos de activismo social donde podrán tener un creciente protagonismo. En realidad, es una lástima descubrir a estas alturas que, incluso, disponíamos ya de circuitos

genéricos y preinstitucionalizados en este ámbito, como las redes de asociaciones de consumidores y usuarios a las que, lamentablemente, hemos ignorado o “ninguneado”, cuando representaban seguramente un precioso y fundamental sector estratégico de nuestra propia realidad.

Sin embargo la existencia de estos circuitos de participación se proyecta siempre sobre ámbitos o asuntos materiales sectoriales y concretos (las distintas políticas públicas, o los nuevos asuntos que se introducen en la agenda pública), lo que implica la necesaria existencia de un circuito de representación política que opere sobre el ámbito de la generalidad y que se haga cargo también, en su caso, de los intereses difusos o no organizados, aunque sea subsidiariamente. Y ello significa que, en definitiva, los procesos participativos no pueden existir sin la presencia de un marco de cobertura general que le aporta la representación política. Sólo a partir de una adecuada integración entre ambos circuitos podrá alcanzarse un sistema de gobierno eficiente para las democracias avanzadas contemporáneas.

¿Nos quiere usted hacer consideraciones adicionales con la vista puesta en mejorar la autenticidad de la representación del pueblo en las instituciones políticas que se legitiman en base a su condición representativa?

Las visiones algo apocalípticas y recurrentes acerca de la crisis de la representación política nos ocultan con frecuencia la otra y exitosa cara de la moneda: el ámbito de la *representación simbólico-mediática*, que parece haber progresado consistentemente a lo largo del tiempo, apoyada en la generalizada expansión del sector audiovisual. Aunque esta perspectiva presenta, de entrada, el inconveniente de que su arena estratégica central no se situaría ahora tanto en el seno de las propias esferas institucionales sino más bien en los ámbitos de conexión o mediación entre el circuito político y el mediático (donde igualmente puede hacerse presente también la voz de los ciudadanos). Cualquier político medianamente avezado sabe a estas alturas que las hermosas y honorables elucubraciones que hacemos los constitucionalistas acerca de la representación no valen un pimiento cuando se trata de proyectarse ante los *media*, que es donde de verdad se resuelve la clave electoral-competitiva que está en la base de la propia representación política, en forma de votos.

Se trata de un ámbito donde, hasta ahora, parecen predominar visiones algo críticas o escépticas acerca del impacto general de los medios de comunicación sobre la calidad de las democracias (Habermas, Sartori, Putnam, etc.). Sin embargo, no hemos conseguido situar nuestro foco de atención sobre las evidentes ventajas que el circuito mediático ofrece al mecanismo de la representación: como mínimo en términos de instantaneidad, visualización, capacidad de imputación-responsabilidad, o incluso de expresión pluralista. Como tampoco hemos sabido apenas indagar en la nueva dimensión “virtual” que asume la acción política en su proyección sobre la arena de la representación simbólico-mediática: un ámbito que menospreciamos habitualmente, entendiéndolo como pura retórica discursiva o como simples estrategias de imagen, cuando en realidad es posible que contenga las principales claves que determinan la identificación colectiva de los ciudadanos

con sus representantes, suscitando así su confianza: confianza que, al final, debe ser entendida como el contenido más sustancial de la representación política. (Sobre el tema y con mayor amplitud cfr. mi próximo libro *La acción de gobierno: gobernabilidad, gobernanza, gobermedia*, en editorial Trotta).

En cualquier caso, sería esta dimensión simbólico-mediática la que viene impulsando consistentemente hacia la progresiva “personalización” de los mecanismos de la representación (personalización, se supone lógicamente que de los líderes, no del conjunto de los representantes), lo que explica probablemente tanto la reiterativa retórica de las listas abiertas como las consistentes demandas hacia una cierta “presidencialización” de nuestras formas de gobierno. Pero al mismo tiempo, esta deriva simbólico-mediática de la representación parece condicionar la propia acción política de gobierno, exigiendo normalmente un tipo de respuestas instantáneas de los gobernantes, que con frecuencia se reducen a meros “posicionamientos”. Aunque tales posicionamientos no siempre son monopolio exclusivo de los propios gobernantes, sino que permiten igualmente formular posiciones alternativas instantáneas por parte de la oposición: son las conocidas “comparencias” a través de las cuales la clase representativa se hace presente ante los ciudadanos. De lo cual se deduce una proyección plural del circuito representativo, que tenderá a canalizarse ahora no tanto a través de la labor de formación de la voluntad de la cámara legislativa, sino también mediante la expresión de voluntades diversas y plurales que se transmiten al circuito mediático a través de distintos soportes comunicativos (es decir, no sólo a través de los tradicionales canales periodísticos, sino mediante el recurso a blogs o redes sociales en internet), impactando finalmente sobre la opinión pública.

Son este tipo de transformaciones en el ámbito simbólico-mediático de la representación las que están incidiendo de una forma más decisiva en la conformación de la realidad presente: aunque por desgracia se trata de una esfera que hasta ahora parece que venimos dejando casi en exclusiva en las manos de los expertos en comunicación, que a veces suelen guiarse por parámetros bastante ajenos a los principios propios de una democracia constitucional.

Esta deriva histórica tiene especial importancia cuanto se la conecta con algunas de las grandes cuestiones pendientes de la teoría (y la práctica) de la representación política: como por ejemplo las referidas a los circuitos de imputación y responsabilidad. Si en general la responsabilidad política tiene una irrefrenable tendencia a diluirse en el contexto complejo de los estados democráticos contemporáneos y en el difuso ambiente de la gobernanza, debemos recordar que al final las grandes y sonadas dimisiones de representantes o de gobernantes debido a casos de corrupción, están siendo impulsadas en la práctica por el propio circuito mediático (conectado generalmente de forma inmediata o directa con el judicial), operando dentro de la lógica de lo que Thompson ha denominado como el “escándalo político”: un mecanismo a través del cual se vienen poniendo en marcha constantes y periódicos procesos de auto-depuración de los sistemas democráticos contemporáneos, sobre la base de unos instrumentos mediáticos que permiten atender de forma inmediata a las exigencias de imputación y responsabilidad política.

Pero incluso más allá de los grandes acontecimientos que se proyectan mediáticamente en forma de escándalos políticos, el circuito de la representación simbólica contiene elementos consistentes de imputación, responsabilidad e instantaneidad, que se configuran en la práctica contemporánea como elementos fundamentales de articulación de un sistema democrático avanzado. Toda una arena de exploración que por ahora, desde la perspectiva doctrinal constitucional, parece que tenemos bastante abandonada a pesar de afectar de lleno a algunos de los núcleos centrales de la teoría de la representación.