

DAVID VAN REYBROUCK



CONTRA



LAS



ELECCIONES



CÓMO SALVAR
LA DEMOCRACIA



taurus



SÍGUENOS EN
megustaleer



@Ebooks



@megustaleer



@megustaleer

| Penguin
Random House
Grupo Editorial |

El pueblo inglés piensa que es libre y se engaña: lo es solamente durante la elección de los miembros del Parlamento: tan pronto como estos son elegidos, vuelve a ser esclavo, no es nada.

JEAN-JACQUES ROUSSEAU,
El contrato social (1762)

1

SÍNTOMAS

ENTUSIASMO Y DESCONFIANZA: LA PARADOJA DE LA DEMOCRACIA

Con la democracia ocurre algo curioso: todo el mundo la desea, pero no hay nadie que crea en ella. Cuando se analizan estadísticas internacionales al respecto, se constata que cada vez son más las personas que se proclaman partidarias de este sistema político. La Encuesta Mundial de Valores, un proyecto de investigación internacional a gran escala, encuestó durante varios años a más de 73.000 personas de 57 países que representaban cerca del 85 por ciento de la población mundial. A la pregunta de si la democracia es un buen sistema de gobierno para dirigir el país, nada menos que el 91,6 por ciento de los entrevistados respondió de forma positiva[1]. Nunca antes la proporción de población mundial favorable al concepto de democracia había sido tan grande.

Un entusiasmo así resulta espectacular, más aún si se tiene en cuenta que hace apenas setenta años la democracia se encontraba en una situación bastante crítica. Al final de la Segunda Guerra Mundial, a causa del fascismo, el comunismo y el colonialismo, el mundo apenas contaba con 12 democracias plenas[2]. Esta cifra se ha incrementado paulatinamente. En 1972 había 44 Estados libres[3] y en 1993 ya eran 73. Hoy en día existen 117 democracias electorales en un total de 195 países, el 90 por ciento de los cuales se consideran, en la práctica, Estados libres. Nunca en la historia hubo tantas democracias y nunca antes este sistema de gobierno tuvo tantos seguidores como en la actualidad[4].

Con todo, ese entusiasmo está disminuyendo. Los datos de la Encuesta Mundial de Valores evidenciaron, precisamente, que en los últimos diez años ha aumentado la de-

manda de líderes fuertes que «no se deban ni a las elecciones, ni al Parlamento» y que la confianza en Parlamentos, Gobiernos y partidos políticos se encuentra en un nivel históricamente bajo^[5]. Puede decirse que existe una inclinación favorable hacia la noción de democracia, pero no hacia su práctica, o, en cualquier caso, no hacia la práctica que se hace de ella.

Este retroceso es atribuible, en parte, a las democracias recientes. Veinte años después de la caída del Muro el desengaño es especialmente grande en algunos de los países que en su tiempo fueron parte del bloque del Este. También la Primavera Árabe parece sufrir canícula democrática. Es más, incluso en países donde llegaron a celebrarse elecciones (como Túnez y Egipto) muchos empiezan a descubrir el lado oscuro de este nuevo sistema de gobierno. Es lamentable constatar que, tras entrar en contacto con la democracia, los ciudadanos aprenden que su aplicación práctica a menudo no se corresponde con la visión idealizada que tenían de ella, sobre todo cuando el proceso de democratización conlleva violencia, corrupción y declive económico.

Sin embargo, esta no es la única explicación. También las democracias afianzadas se enfrentan a señales confusas de atracción y rechazo. En ningún lugar esta paradoja es más llamativa que en Europa. A pesar de que el concepto de democracia tiene raíces históricas y que hoy en día goza de un apoyo masivo, la confianza en las instituciones democráticas reales se está reduciendo de manera notable. En otoño de 2012 el Eurobarómetro, el departamento de análisis oficial de la Unión Europea, indicó que apenas un 33 por ciento de sus ciudadanos confiaba en la Unión Europea. (En 2004 era el 50 por ciento.) El grado de confianza en los Parlamentos nacionales y en los Gobiernos resultó ser aún más bajo, situándose en el 28 y el 27 por ciento respectivamente^[6]. Se trata de las cifras más bajas alcanzadas en años. En la actualidad, entre dos tercios y tres cuartas partes de la población recela de las instituciones más importantes de su ecosistema político. En cualquier caso, y pese a que un

cierto grado de escepticismo es propio de la ciudadanía crítica, es legítimo preguntarse qué dimensiones puede llegar a alcanzar esta desconfianza y si la sana suspicacia llegará a convertirse en una clara aversión.

Cifras recientes revelan de forma muy gráfica que la desconfianza se percibe en toda Europa. La actitud no se circunscribe solo a la política formal, sino que se extiende también a servicios públicos como el postal, la sanidad y la red de ferrocarriles. La confianza política solo es un aspecto de un ámbito más amplio. En cualquier caso, si nos centramos en las instituciones democráticas, salta a la vista que los partidos políticos son los que acaparan, con diferencia, el mayor grado de desconfianza (los ciudadanos de la UE les otorgan una puntuación media de 3,9 sobre 10); seguidos de los Gobiernos (un 4 sobre 10), los Parlamentos (4,2 sobre 10) y por último la prensa (4,3 sobre 10)[7].

De todos modos, la desconfianza es recíproca. El investigador neerlandés Peter Kanne presentó en 2011 cifras interesantes sobre cómo percibían los partidos políticos de La Haya a la sociedad de su país. El 87 por ciento de la élite gubernamental de los Países Bajos se considera a sí misma innovadora, amante de la libertad y con orientación internacional; sin embargo, un 89 por ciento piensa que el pueblo tiene una actitud tradicional, nacionalista y conservadora[8]. Así pues, a grandes rasgos, los políticos parten de la premisa de que los ciudadanos se rigen por unos valores distintos —en su opinión, menos elevados— que los suyos. Nada indica que esas cifras no se puedan aplicar también a otras partes de Europa.

Volvamos a los ciudadanos. A menudo, para explicar el aumento de su recelo se menciona la apatía. Según parece, el individualismo y el consumismo han socavado hasta tal punto el compromiso crítico del ciudadano que su fe en la democracia se ha convertido en indiferencia. Hoy en día, a lo sumo, juguetea con ella con indiferencia y desgana, y prefiere cambiar de tema en cuanto surge alguna cuestión política. Se dice entonces que el ciudadano desconecta de la política. Sin embargo, tal cosa no concuerda en absoluto

con los hechos. Es cierto que hay mucha gente que se interesa muy poco por la política, pero esa parte de la población siempre ha existido. No se puede hablar de una reciente disminución del interés por la política. De hecho, un estudio demuestra precisamente que el interés por ella es mayor que nunca: en la actualidad se habla más que antes de política con los amigos, la familia y los compañeros de trabajo[9].

De modo que no se trata de una oleada repentina de apatía. Aun así, ¿esto nos debería tranquilizar? Precisamente esa es la cuestión. Un tiempo en que el interés por la política aumenta pero la confianza en ella disminuye es un tiempo con cierto componente explosivo. Significa que crece la brecha entre lo que piensa el ciudadano y lo que este ve hacer al político, es decir, entre lo que el ciudadano considera necesario y lo que el Estado, en su opinión, desatiende. La consecuencia de este desajuste es la frustración. ¿Qué significa para la estabilidad de un país que sus ciudadanos sigan cada vez más apasionadamente las gestiones de las autoridades, en las que cada vez confían menos? ¿Cuánto desprecio es capaz de soportar un sistema? Y, por otra parte, ¿ese desdén no va más allá cuando hoy en día es posible dar a conocer y compartir en las redes sociales todas las opiniones?

Vivimos en un mundo opuesto al de los años sesenta. Entonces una granjera podía tener una actitud totalmente apática respecto a la política y, a la vez, confiar por completo en ella[10]. Según demostró un estudio sociológico, en esa época la granjera confiaba sin más, y esa era una actitud que se registraba en gran parte de Europa Occidental. Entonces la divisa era apatía y confianza. Ahora, en cambio, es entusiasmo y desconfianza. Son unos tiempos muy delicados.

CRISIS DE LA LEGITIMIDAD: EL DESMORONAMIENTO DE LA ACEPTACIÓN PÚBLICA

Democracia, aristocracia, oligarquía, dictadura, despotismo, totalitarismo, absolutismo, anarquía... Todos los sistemas políticos buscan encontrar el equilibrio entre dos criterios fundamentales: la eficiencia y la legitimidad. La eficiencia gira en torno a la cuestión de la rapidez con que la Administración es capaz de hallar soluciones válidas a los problemas que surgen. La legitimidad, por su parte, se refiere al grado en que los ciudadanos se ven reflejados en esas soluciones y hasta qué punto reconocen la autoridad del Estado. Por lo tanto, la eficiencia está relacionada con la resolución y la legitimidad con la aceptación pública. Ambos criterios guardan una relación inversamente proporcional: sin duda, una dictadura es la forma de gobierno más eficiente (una persona decide, y listo), pero rara vez disfruta de una legitimidad sostenible. La situación inversa, es decir, cuando en un país se debaten todas y cada una de las disposiciones con todos los ciudadanos, hace aumentar la aceptación pública, pero no su capacidad de resolución.

De todas las formas de gobierno, la democracia es la menos mala, precisamente porque intenta dar satisfacción a ambos criterios. Todas las democracias procuran lograr un equilibrio sano entre la legitimidad y la eficiencia. A veces la crítica recae en un aspecto, a veces en otro. El sistema se mantiene a flote como un marinero en cubierta: equilibrando el peso de una pierna y la otra según la marejada. Sin embargo, hoy en día las democracias occidentales se enfrentan tanto a una crisis de legitimidad como de eficacia. Es algo excepcional: la situación ha dejado de ser una simple marejada para convertirse en el preludio de una tempestad. Para darnos cuenta de ello debemos analizar valores que pocas veces aparecen en las portadas. Si nos centramos solo en el oleaje superficial que muestran los sondeos de opinión o los resultados de unas elecciones, nos pasarán desapercibidos las grandes corrientes submarinas y los patrones climáticos.

De ahora en adelante, voy a centrar la atención en la Administración de varios países. Evidentemente, existen también ámbitos de poder locales, regionales y supranacionales, y cada uno de ellos tiene sus propias dinámicas e interacciones. No obstante, el ámbito nacional parece ser el más adecuado para realizar un análisis profundo acerca de la salud de la democracia representativa.

La crisis de legitimidad se caracteriza por tres síntomas indiscutibles. El primero es que cada vez votan menos personas. En los años sesenta más del 85 por ciento de la población europea participaba en los comicios. En los años noventa la cifra descendió al 79 por ciento. En la primera década del siglo XXI la participación llegó a situarse por debajo del 77 por ciento, el resultado más bajo desde la Segunda Guerra Mundial[11].

En cifras absolutas hay millones de europeos que no se sienten llamados a las urnas. Pronto serán una cuarta parte de la población con derecho a voto. La situación en Estados Unidos es aún más dramática: en las elecciones presidenciales, la participación se situó por debajo del 60 por ciento; en las legislativas, conocidas como las *midterm*, votó menos del 40 por ciento del censo. La abstención, por lo tanto, se está convirtiendo en la tendencia política más importante de Occidente, pero no es solo eso. En Bélgica, a pesar de que la obligatoriedad de acudir a las urnas hace que el nivel de abstención se encuentre algo más bajo (en los últimos diez años se ha situado en torno al 10 por ciento), la cifra va en aumento y ha pasado del 4,91 por ciento en 1971 al 10,78 en el año 2010[12]. A pesar de la gran cobertura que realizaron los medios de comunicación de las elecciones municipales belgas de 2012, la participación fue la más baja de los últimos cuarenta años. En ciudades como Amberes y Ostende la abstención llegó hasta el 15 por ciento[13]. En particular, fue asombrosa en Amberes, donde la lucha por la alcaldía había acaparado durante meses la atención mediática. En las elecciones parlamentarias neer-

landesas de septiembre de 2012 se quedó en casa nada menos que el 26 por ciento de los ciudadanos con derecho a voto[14]. En 1977 lo hizo solo el 12 por ciento[15]. La democracia tiene un grave problema de legitimidad cuando los ciudadanos dejan de querer participar en su proceso más importante, la votación en las urnas. En estas circunstancias, ¿el Parlamento sigue siendo representativo? ¿No debería entonces mantenerse vacía una cuarta parte de los escaños durante cuatro años?

El segundo síntoma, tras la abstención, es la fluctuación electoral. Los votantes europeos no solo votan menos, además son más volubles. Aunque quienes siguen acudiendo a las urnas tal vez reconocen la legitimidad del proceso, cada vez son menos leales a un partido. Estas organizaciones creadas para representarlos gozan de un apoyo muy efímero por parte de su electorado. En este contexto, los analistas políticos hablan de «volatilidad electoral» y constatan que ha aumentado mucho desde los años noventa: estiman una fluctuación del 10, el 20 o incluso el 30 por ciento. El votante indeciso es quien tiene la sartén por el mango. Las convulsiones políticas son cada vez más habituales. «Las elecciones celebradas hasta el momento en el nuevo siglo confirman esta nueva tendencia», según constata un estudio reciente. «Austria, Bélgica, los Países Bajos y Suecia han alcanzado nuevos máximos históricos, con el auge repentino de la extrema derecha (en los Países Bajos en 2002) o con su brusco retroceso (en Austria, también en 2002), por lo que los resultados electorales son los más volátiles de toda la historia europea occidental»[16].

Por último, como tercer síntoma, los partidos políticos cada vez tienen menos afiliados[17]. En los Estados miembros de la Unión apenas el 4,65 por ciento de las personas con derecho a voto pertenecen a un partido. Esta es una cifra media. En Bélgica el 5,5 por ciento todavía tiene carné de afiliado (en 1980 era el 9 por ciento); en los Países Bajos apenas es un 2,5 por ciento de la población (en 1980, un 4,3). En cualquier caso, el descenso generalizado es incontestable. Un reciente estudio calificó este fenómeno como

«absolutamente asombroso». Tras un análisis sistemático, los investigadores concluyeron:

En los casos extremos (Austria, Noruega) la pérdida es de más del 10 por ciento y en el resto se sitúa en torno al 5 por ciento. Todos los países, excepto Portugal, Grecia y España [que no llegaron a la democracia hasta los años setenta], muestran un drástico descenso de afiliados a largo plazo. Se han dado de baja un millón o más en Gran Bretaña, Francia e Italia; alrededor de medio millón en Alemania y una cifra muy similar en Austria. Desde 1980 los partidos políticos de Gran Bretaña, Noruega y Francia han perdido más de la mitad de sus afiliados; en Suecia, Irlanda, Suiza y Finlandia rondan la mitad. Son cifras sorprendentes, que sugieren que la esencia y el significado de pertenencia a un partido han cambiado de forma radical^[18].

¿Qué significa para la legitimidad del sistema democrático que cada vez haya menos personas dispuestas a afiliarse a los agentes más importantes de ese sistema? ¿En qué medida es grave que los partidos políticos sean las organizaciones que más desconfianza generan en Europa? ¿Y cómo es posible que tal situación no intranquilece a los propios partidos políticos?

CRISIS DE LA EFICIENCIA: EL DETERIORO DE LA CAPACIDAD DE RESOLUCIÓN

No solo la legitimidad de la democracia está en crisis, también la eficiencia está pasando un periodo oscuro. Cada vez es más complicado gobernar de manera resuelta y enérgica. En ocasiones, los Parlamentos solo consiguen votar una ley tras una década y media. Los Gobiernos se forman con lentitud, acostumbran a ser poco estables y, al final, son los que siempre sufren el castigo más severo de los votantes. Parece que las elecciones, en las que cada vez participan menos ciudadanos, son un obstáculo para la eficiencia. De nuevo voy a indicar tres síntomas que lo evidencian.

El primero es que las negociaciones para la formación de Gobierno son cada vez más largas, sobre todo en los países con Gobiernos de coalición complicados. No es solo el ca-

so de Bélgica, que en junio de 2010 rompió todos los récords y estuvo un año y medio sin Gobierno, sino también el de España, Italia y Grecia, donde después de las últimas elecciones ha costado mucho crear un equipo de Gobierno. Incluso en los Países Bajos es cada vez más difícil. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, de las nueve negociaciones para la formación del Gobierno de este país que se prolongaron más de ochenta días, cinco se han producido a partir de 1994[19]. Los motivos son diversos. Uno de ellos es que los acuerdos para las coaliciones gubernamentales cada vez son más extensos y detallados. Y esta tendencia es sorprendente: el futuro es más imprevisible que nunca, muchas necesidades acuciantes exigen respuestas cada vez más flexibles, pero por lo visto la política debe diseñarse y fijarse de antemano hasta el último detalle; tal es la desconfianza entre los miembros de la coalición y su temor al castigo por parte del electorado. Todos los partidos quieren sacar provecho. Hay que acordar por anticipado todo cuanto sea posible: se trata de mantener a salvo el programa de partido ante al acuerdo de Gobierno. La consecuencia es una negociación muy larga.

El segundo síntoma lo hallamos en los partidos en el poder, donde su desgaste es cada vez mayor. Aunque el análisis comparado de Gobiernos representativos es aún una disciplina académica muy reciente, algunos de los resultados llaman la atención. Por ejemplo, se realizó una investigación sobre la recompensa electoral en Europa. ¿Qué suerte le deparan las elecciones siguientes al partido gobernante? En los años cincuenta y sesenta dichos partidos acusaban una pérdida de votos comprendida entre el 1 y el 1,5 por ciento; en los años setenta era del 2 por ciento; en los años ochenta el castigo subió al 3,5 por ciento, y en los años noventa se situó en el 6 por ciento. Desde el cambio de siglo, ese desgaste supera el 8 por ciento. En las recientes elecciones celebradas en Finlandia, los Países Bajos e Irlanda, los partidos en el Gobierno perdieron, respectivamente, el 11, el 15 y el 27 por ciento de sus electores[20]. ¿Quién puede gobernar con resolución en Europa si el pre-

cio por formar parte del Ejecutivo es tan alto? En este momento mantenerse a un lado resulta una opción mucho más práctica, sobre todo si no afecta a la financiación del partido, tal y como sucede en los países donde la paga el Estado.

Y el tercer síntoma: gobernar resulta cada vez más difícil. Las grandes obras de infraestructuras, como la línea de metro Noord-Zuidlijn de Ámsterdam, la nueva estación de Stuttgart, la conexión del anillo vial de Amberes y el proyecto de aeropuerto internacional de Nantes, a duras penas consiguen ejecutarse. En Europa los Gobiernos han perdido mucho prestigio y poder, sometidos como están a decenas de poderes locales y supranacionales. Si en otros tiempos esos grandes proyectos significaban una demostración de prestigio y de pericia técnica, en la actualidad son a lo sumo una pesadilla administrativa. Los días de orgullo del Plan del Delta neerlandés, del Afsluitdijk, de la red de AVE o del túnel del Canal ya son historia. Cuando la construcción de un túnel o de un puente deja de ser factible, ¿qué capacidad de actuación tiene la Administración de un país? Ciertamente muy poca: haga lo que haga, está atada de pies y manos a su deuda nacional, a la legislación europea, a las agencias estadounidenses de calificación crediticia, a las empresas multinacionales y a los tratados internacionales. La soberanía, en otros tiempos el fundamento del Estado-nación, es a principios del siglo XXI un concepto muy relativo. De ahí que a los Gobiernos no les sea posible abordar adecuadamente los grandes desafíos de nuestro tiempo, como el cambio climático, la crisis bancaria, la crisis europea, la crisis económica, el fraude *offshore*, la migración o la superpoblación.

«Impotencia» es la palabra que caracteriza esta época: impotencia del ciudadano respecto al Gobierno, impotencia del Gobierno respecto a Europa e impotencia de Europa respecto al mundo. Todos bajan la mirada al espectáculo desolador que se extiende a sus pies y, a continuación, la levantan, no con la esperanza y la confianza de otros tiem-

pos, sino con recelo y rabia. La escalera del poder de hoy en día tiene todos los peldaños ocupados con maldicientes.

La política siempre ha sido el arte de lo factible, pero en la actualidad es el arte de lo microscópico. Y es que a la incapacidad de resolver problemas estructurales se suma una sobreexposición a lo trivial, estimulada por unos medios de comunicación insensatos a los que, fieles a la lógica de mercado, les interesa más ahondar en conflictos fútiles que ofrecer información sobre problemas reales, sobre todo cuando el volumen de negocio desciende. En otras palabras, hoy el tema de moda marca la pauta en cada momento. El Parlamento neerlandés analizó esta cuestión en 2009 y creó una comisión dedicada a la reflexión sobre su propio funcionamiento. Esta comisión demostró un elevado grado de autoconocimiento al escribir en su informe:

Los políticos, para sobrevivir a las elecciones siguientes, quieren destacar continuamente. Los medios de comunicación, cada vez más comercializados, brindan encantados un escenario que somete a los tres sectores [política, medios e industria] a un control férreo, una especie de Triángulo de las Bermudas que lo engulle todo de forma misteriosa mientras todos se preguntan por qué. [...] Así, la interacción de la política y los medios de comunicación parece ser un factor importante que explica el creciente incidentalismo de la política. Los medios viven de la noticia. En conversaciones con periodistas se ha observado que los incidentes llaman más la atención de los medios que los grandes debates que también se producen[21].

«Incidentalismo»: una palabra muy gráfica. Las cifras no engañan. En los últimos años el número de preguntas orales y escritas, mociones presentadas y debates de urgencia en el Parlamento de los Países Bajos ha aumentado considerablemente, en paralelo con la audiencia de los programas de debate político de la televisión neerlandesa; los parlamentarios están obligados a jactarse de sí mismos y destacar siempre que las cámaras están grabando. «A los miembros de la Cámara les gusta sentirse “perplejos”, “estremecidos” y “desagradablemente asombrados a diario”», constató uno de los autores del informe. «Tal vez en el siglo XIX en la segunda Cámara neerlandesa hubiera un exceso de

juristas entrados en años; en la actualidad tal vez estos escasean demasiado»[22].

Si el afán de protagonismo prevalece por encima de la gestión del Gobierno, si la campaña electoral es ya una afección crónica, si invariablemente los compromisos se consideran traiciones, si la política de partidos despierta de manera sistemática menosprecio, si la consecuencia de participar en el Gobierno es un duro castigo electoral, ¿por qué un joven idealista se debería dedicar a la política? El Parlamento corre peligro de anemia. La captación de participantes nuevos y motivados resulta cada vez más difícil. Este es precisamente el segundo síntoma de la crisis de la eficiencia. Al oficio de político le ocurre lo que al de maestro: antes se consideraba una tarea noble y de prestigio y ahora se ve como una labor muy poco atractiva. El título de un folleto publicado en los Países Bajos sobre la forma de reclutar nuevos talentos para la política resulta muy elocuente en este sentido: «Captación y retención»[23].

Retener no es una tarea sencilla porque hoy el talento político se agota con más rapidez que en el pasado. Herman van Rompuy, presidente del Consejo Europeo, afirma al respecto: «El funcionamiento de nuestras democracias desgasta a una velocidad tremenda. Debemos procurar que la propia democracia no llegue a desgastarse a sí misma»[24].

Ese es el núcleo de la crisis de eficiencia: curiosamente, aunque la democracia va perdiendo fuerza, cada vez se vuelve más escandalosa. El político actual, en lugar de quedarse murmurando entre dientes en una esquina, perplejo ante su propia incapacidad, humilde ante su limitado radio de acción, puede, incluso debe, proclamar sus propias virtudes por todo lo alto —las elecciones y los medios de comunicación no le dejan otra opción—, preferiblemente con los puños apretados, el porte erguido y la boca bien abierta, una actitud favorecedora que proyecta resolución. O al menos eso cree él. En lugar de reconocer con modestia las relaciones cambiantes entre los poderes y de buscar unas nuevas formas sensatas de gobernar, el político tiene que