

# Democracia y gobernabilidad



**José Félix Tezanos**  
Director de *Temas*

**En las democracias** de nuestro tiempo los electores votan para decidir quién forma gobierno y cómo lo hace; es decir, con qué programa y en qué sentido.

Por eso, una vez que se ha votado, cuando no resulta posible formar gobierno, o esto se hace con notables dificultades y contradicciones, es inevitable que cunda la perplejidad y, en su caso, la frustración si aquellos que forman gobierno, o los que lo condicionan en alto grado, no son los que tuvieron los apoyos mayoritarios en las urnas.

## Cambios en los substratos de las representaciones

En las sociedades en las que las posiciones políticas están muy delimitadas, y se agrupan en torno a grandes partidos, y en las que los intereses a representar son nítidos y tienden a estar dualizados, lo más habitual es —o ha sido— que todo esto dé lugar a grandes partidos políticos, que concitan en torno suyo un voto mayoritario.

En algunos países esta dualización sociológica y política de base se ha estimulado mediante sistemas electorales mayoritarios, a una o a dos vueltas. Sistemas que a la par que tienden a forzar agrupaciones de voto en torno a las dos principales fuerzas políticas existentes, garantizan que al final del proceso siempre haya un Presidente o un gobierno.

En cambio, en las democracias que tienen sistemas proporcionales de voto en principio solo se garantiza que las elecciones den lugar a la formación de gobiernos cuando el electorado, por sí mismo, se agrupa en grado suficiente en torno a grandes partidos, o a líderes especialmente destacados.

En España, desde las elecciones de 1977, hemos tenido un sistema que ha funcionado razonablemente bien, porque partíamos de una sociedad en la que las posiciones políticas y sociales estaban bastante decantadas y descansaban en una ciudadanía que en

el período 1977-2015 respondía bastante razonablemente a la estructura de intereses y problemas propios de las sociedades industriales y de la modernidad política.

Es decir, en España teníamos unas clases medias que estaban creciendo y prosperando, unas clases trabajadoras amplias y diversas que estaban conquistando derechos y oportunidades similares a las de otros países europeos, y unos sectores ilustrados que apostaban por el asentamiento de la democracia, por la europeización, y por la modernización de España. Todo lo cual se reflejaba equilibradamente en las informaciones y opiniones que circulaban en la mayoría de los medios de comunicación social.

Por eso, en este largo período de tiempo hemos tenido partidos políticos asentados y líderes preparados que fueron capaces de concitar apoyos electorales suficientes como para conformar gobiernos estables. Todo ello contradiciendo los clichés atávicos que proclamaban la ingobernabilidad del pueblo español, y las dificultades para formar mayorías de gobierno en los sistemas electorales proporcionales.

¿Por qué tales esquemas funcionaron satisfactoriamente durante cerca de cuarenta años y por qué no están funcionando de igual manera en nuestros días?

## Gobiernos que gobiernen

En el ánimo de los constituyentes de 1978 pesaron las experiencias inmediatas de la II República española, de la Guerra Civil y de la subsiguiente dictadura.

Por eso, en la Constitución de 1978 se quiso garantizar que nadie quedara “fuera del sistema” (modelo electoral proporcional), que se formaran gobiernos fuertes (“investidura mayoritaria del Presidente del Gobierno”) y que estos pudieran gozar de suficiente estabilidad (“moción de censura constructiva por mayoría absoluta”). Esta última apuesta copiaba la Constitución alemana, que a su vez estaba muy influida por las disfuncionalidades e inestabilidades de la República

de Weimar, en la que continuamente cambiaban gobiernos y se repetían elecciones, hasta que el Partido Nacional-Socialista logró hacerse con los resortes del poder.

Los legisladores españoles —al igual que los alemanes— quisieron garantizar constitucionalmente la buena funcionalidad y representatividad de nuestra democracia. Algo que se ha logrado durante bastantes años de manera razonable, aunque no exenta de algunas disfunciones que no siempre eran fáciles de entender y asumir por el común. Por ejemplo, bastantes veces la formación de gobiernos exigía pactos con partidos minoritarios —generalmente nacionalistas— que imponían condiciones particulares sustentadas en el respaldo de muy pocos votos (comparativamente), pero con los escaños suficientes para asegurar la elección del Presidente del Gobierno. Lo que dio lugar a un malestar y una queja persistente sobre la contradicción que suponía que partidos nacionalistas minoritarios fueran los que “decidían” en cuestiones cruciales, sin haber ganado las elecciones. Es decir, se trataba del voto “decisivo” de unos pocos escaños que obtenían una prima excepcional de poder y representación en la inclinación del fiel de la balanza.

*Cuando en una sociedad no existe una mayoría sociológica suficiente como para garantizar mayorías absolutas en el Parlamento, hay que ponerse de acuerdo en reformas legales y constitucionales para desbloquear el sistema político, garantizando que tengamos gobiernos que gobiernen, y que se puedan aprobar presupuestos que respondan al sentir mayoritario de los electores.*

Todo esto ha dado lugar a debates sobre cuestiones no menores, que resultan contradictorias con el principio democrático de igualdad de voto, que actualmente continúan operando y que son causa de malestar e incompreensión.

Ni que decir tiene que en este período histórico países como Alemania también han tenido problemas de representación —y de su comprensión— y que su recurso a la formación de gobiernos de coalición ha terminado desgastando a casi todos los líderes y partidos que han participado en ellas. Lo cual ha conducido a una situación peligrosa en la que solo las formaciones de extrema derecha se pueden presentar ante

la opinión pública como partidos incontaminados por las contradicciones y exigencias de tal tipo de modelos electorales y constitucionales.

### Las nuevas condiciones sociológicas y políticas

Estamos ante cambios de gran calado que están transformando y complejizando las bases de nuestras sociedades, dando lugar a electorados mucho más diversos y fragmentados, con ideales, demandas e intereses más plurales y más difícilmente integrables en partidos capaces de aglutinar mayorías suficientes para gobernar, de acuerdo con las actuales exigencias constitucionales.

En definitiva, se trata de cambios en las sociedades y en los patrones electorales que ya no hacen posible la formación de mayorías parlamentarias capaces de cumplir los requisitos exigibles para la formación de gobierno. Es decir, nos enfrentamos a una *inconsistencia sistémica* que requiere una solución, antes de que cunda la inestabilidad política y la frustración de los electores ante la constatación de que su voto ya *no decide*, ya no sirve para la formación de gobiernos de una manera sencilla y concordante con lo que se ha apoyado en las urnas.

El problema no se limita únicamente a la mera elección formal del Presidente del Gobierno, sino que concierne a toda la gobernabilidad. Es decir, a la posibilidad de elegir un gobierno solvente y conjuntado, capaz de operar con eficacia y en coherencia con lo que se ha votado en las urnas. Y no un gobierno que pase toda una legislatura enredado en disputas y tensiones internas, que

los ciudadanos ni son capaces de entender, ni les interesa lo más mínimo.

Y, sobre todo, un gobierno que pueda aprobar un presupuesto coherente con sus objetivos y promesas electorales. Algo que constituye la propia esencia de la gobernabilidad.

### ¿Cuáles son las alternativas?

Estamos, pues, ante problemas, disfunciones y disyuntivas que no deben ser despreciadas, y que nos podrían llevar a una doble *crisis de representatividad y de deslegitimación de la democracia*, si no somos capaces de resolverlas adecuadamente, en el fondo y en la forma.



Frente a estos problemas, lógicamente, no hay una única solución, sino varias posibilidades. La más sencilla e inmediata es la de aquellos países que han intentado compensar la dificultad para formar representaciones mayoritarias en las democracias multipartidistas de elección proporcional, otorgando automáticamente un suplemento adicional de escaños al partido que obtiene más votos.

Otra solución es cambiar los modelos de investidura de los Presidentes, de forma que en una segunda vuelta se garantice que es elegido el candidato o candidata que tenga más votos positivos, sin considerar los negativos y las abstenciones. Otra fórmula es, simplemente, prescindir del requisito inicial del voto mayoritario para investir Presidente del Gobierno. Lo cual no solo sería congruente en sociedades cada vez más plurales y fragmentadas, sino también coherente con la idea de una democracia no bloqueada –o bloqueable–, en la que las decisiones se puedan tomar por las mayorías realmente existentes. Es decir, por el voto de la mayoría-minoritaria.

Y, mientras todo esto se dilucida y se traslada a las legislaciones electorales y constitucionales, lo que se

impone –se debe imponer– es aplicar las normas de la cortesía y del sentido común. Es decir, que aquellos que han quedado en minoría en las urnas, y que no pueden conformar una mayoría alternativa de gobierno en el Parlamento, asuman el resultado de las urnas, respeten lo que ha decidido la mayoría –aunque esta no sea absoluta– y *dejen gobernar*. No solo formar gobierno, sino también aprobar presupuestos.

Cuando se opta por esta vía, como ya se ha hecho en varios países, aunque solo sea como una solución temporal, no solo se garantiza la funcionalidad de la democracia, sino que también se preserva a las principales fuerzas políticas del desgaste causado como consecuencia de alianzas contranatura, o especialmente rechazables y/o inhóspitas, y de exigencias y pretensiones, personales o de otro tipo, que son difícilmente inteligibles y asumibles en contextos como los actuales.

Solo por esa vía es posible progresar en la maduración democrática y, sobre todo, solo así se podrán mantener de cara al futuro otras alternativas y opciones políticas, sin pasar por los riesgos de las contaminaciones, de las falacias, de la inmadurez y de las incongruencias de propósito. **TEMAS**