

PORRAS NADALES, Antonio J.: «Representación y Democracia». Madrid, 1994, Centro de Estudios Constitucionales.

JUAN BOSCO DÍAZ-URMENETA MUÑOZ

Los problemas de la representación política en la democracia contemporánea han dejado de ser exclusivamente teóricos y ocupan un lugar en la preocupación de la opinión pública, un lugar, con frecuencia, doloroso. La discusión se centra, a veces, en la contradicción entre la exigencia de una amplia intervención del Estado y la desconfianza ante la gestión de los fondos públicos; en otras ocasiones, intenta examinar las consecuencias de que los partidos abandonen su condición de medios para la formación de fines generales de la sociedad y se conviertan en aparatos para la maximización del beneficio electoral.

Los medios de opinión suelen encarar este malestar con recetas, como la de las listas abiertas, o con vagos discursos sobre una abstracta necesidad de la limitación del gasto. Suelen llegar así a un análisis que reitera las condiciones en las que surgen las contradicciones pero sin entrar verdaderamente en éstas.

El libro del profesor Porras Nadales supone una notable aportación a la reflexión sobre la representatividad. Primero, porque sin abandonar la esfera general en la que ha de moverse este discurso ni la necesidad del Estado intervencionista, une ambas perspectivas a la dimensión de las políticas públicas concretas –más frecuente en la teoría política norteamericana que en la europea– e introduce una saludable discontinuidad en la reflexión sobre la acción del Estado. En segundo

lugar, porque plantea la discusión en el campo concreto del Estado de Partidos y en una sociedad plural en la que pesan de modo especial la comunicación audiovisual y los nuevos circuitos de información. Finalmente el libro conjuga un riguroso tratamiento científico de los problemas con una referencia constante a las actitudes y condiciones sociales. El texto —como ocurre con la colección a la que pertenece, «Cuadernos y Debates», del *Centro de Estudios Constitucionales*— ofrece así materiales sin duda fragmentarios pero de claro interés para elevar el nivel de discusión política sin abandonar su marco social de referencia.

El libro contrasta las formas clásicas de representación política con los marcos en los que han de resolverse problemas concretos por el Estado intervencionista en nuestros días. El problema se plantea, pues, en un terreno en el que la presión de la confrontación de clases, propia del Estado Social de post-guerra, ya no es exclusiva y en el que, en contrapartida, se comprueba una amplia dispersión de intereses y necesidades.

Aquel contraste se desarrolla metodológicamente, superponiendo ambas esferas de actuación del Estado, la de la representación clásica y la de las actuaciones sectoriales presidida ésta por un discurso dirigido al *problem-solving*. Se reconoce que ambas esferas son heterogéneas pero se les da un terreno común: el de las relaciones intercomunicativas entre sociedad y Estado que se expresan por procesos representativos. El autor, por último, otorga expresamente a los modelos que conecten ambas esferas la condición de hipótesis de rango intermedio. Así, la metodología es coherente con el planteamiento general y lo sitúa en un fértil espacio reflexivo que hace patente la opción del autor por el Estado intervencionista y le permite contar con datos empíricos sociales sin renunciar al adecuado marco doctrinal.

Para determinar el carácter intercomunicativo de los procesos de representación, el profesor Porrás propone un modelo teórico de los mismos que se desarrolla en cuatro fases

—que bien podrían llamarse momentos—: la primera, fase de *debate*, corresponde a la formación colectiva de la voluntad y se analiza en términos cercanos a Habermas. La segunda, el *mandato*, es el momento jurídico nuclear de la representación pública. La tercera determina los vínculos por los que los ciudadanos pueden ejercitar un *control* sobre sus representantes y exigir su responsabilidad. La cuarta fase, la más novedosa, la *governabilidad*, incluye a la acción de gobierno como resultado final del proceso de representación. Al incorporar esta fase, se puede trazar una diferenciación entre el modelo inicial de la representatividad liberal y el que caracteriza al Estado intervencionista, y examinar esas diferencias en las demás fases o momentos. Con ello se obtiene, más que una evolución del modelo, una conceptualización de las sucesivas relaciones intercomunicativas entre sociedad y Estado. Esto permite, en las últimas páginas del capítulo III, enunciar los aspectos más problemáticos y dinámicos del proceso de representación. Por ejemplo, su *determinación espacial*: ¿sobre qué intereses o en qué esferas de acción se establece aquélla al desaparecer las grandes formas de encuadramiento social y multiplicarse los fines y las necesidades? Otro punto de atención es *el grado de intensidad intercomunicativa* entre Estado y sociedad que desborda la simple formalidad de la representación, al demandar la sociedad ciertas actuaciones públicas que exigen mandatos más concretos. Entre ambos problemas aparece un tercero, *el de unos circuitos de información* entre Estado y sociedad más transparentes y diversificados.

A este modelo teórico, con su potencial diacrónico, se une un análisis específicamente histórico que señala el tránsito del modelo liberal clásico al del Estado de Partidos. Estos fueron la mediación de la relación representativa al consumarse la universalidad del sufragio y reconocerse la necesidad de amplio intervencionismo estatal. Pero la mediación partidaria se resiente en una sociedad plural. El papel central de los partidos otorga a éstos capacidad para determinar cuáles son las estructuras representativas y qué problemas son los que exigen la intervención pública, mientras que, socialmente, funcionan como

canalizadores de las *élites*. Pero esta centralidad es simultánea con una creciente ambigüedad –ya señalada por Habermas– de los partidos, que han unido a su papel en la determinación de intereses generales, una *acción estratégica* encaminada a consolidar un espacio determinado de poder. Se añade algo más: la ampliación y diferenciación creciente de las exigencias sociales de intervención del Estado impulsa a los partidos a actitudes desideologizadas –lo que Offe llamó partidos *catch all*–, con tendencias al liderismo y conformación de potentes aparatos burocráticos centralizados; un resultado de todo esto es que la comunicación con la sociedad se desplaza a simples políticas de imagen. Todo ello hace que la función conformadora de intereses generales ceda terreno a la competitividad ante el voto y que el impulso político abandone la actividad programática para dirigirse a la invasión de las instituciones estatales. Los procesos de representación se acercan a plebiscitos donde el *quién* gobierne pesa más que el contenido y la forma de acción de gobierno.

Estas disfunciones, sin embargo, se analizan con mayor detenimiento y superior rango conceptual al contrastar el Estado de Partidos con el modelo teórico de la representación: la fase de *debate* se resuelve en el interior de los partidos y se conoce por los *mass' media*, con lo que el ciudadano es alternativamente espectador y participantes en un proceso plebiscitario. El momento del *mandato* se fragmenta en dos nexos –el que une al elector con el partido y el que vincula al representante con el grupo parlamentario– vaciando al programa de contenido socialmente fiable y privándolo de cualquier carga de vínculo jurídico. Se acumula mayor opacidad en la fase de *control*, al acercarse las esferas legislativa y ejecutiva en torno al *quién* gobierna, mientras que el dominio de la administración se deja a una lógica tecnocrática que no atiende a la exigencia de *responsiveness*. Se pierde eficacia pero, sobre todo, responsabilidad ante las demandas sociales de intervención estatal. El incumplimiento del programa sólo importará a efectos de deterioro electoral y de imagen y sus consecuencias se resolverán en el interior del partido sin que exista espacio

eficaz para la opinión social. En la fase de *acción de gobierno* se detecta un debilitamiento de la acción finalista del Estado en beneficio de la autorreferencialidad de la acción del partido, lo que se trasluce en sintomáticas actitudes de *do-nothing* que evitan desgastes aun a costa de disminuir el alcance de la acción estatal.

Todo este análisis conduce a dos alternativas: la primera contempla la posibilidad de que los partidos estimulen los niveles de intercomunicación social, impulsando la aparición de muy diversos grupos de interés, intensificando el mecanismo electoral a distintos niveles y reforzando la política de programas y liberando conocimientos disponibles. Es una propuesta que, por decirlo brevemente, intenta devolver al partido el papel de estimulador y educador de la sociedad; una atribución que no deja de despertar reservas, porque desde las condiciones sociales analizadas, no es exagerado prever que los partidos caigan en la tentación de colonizar a los grupos de interés o se resistan a procesos electorales que puedan debilitarlos. Son reservas que no nacen de prejuicios, sino del marco en el que se sitúa la discusión, que es el de una sociedad plural pero que mantiene exigencias de intervención estatal. Por ello, el autor elige la segunda alternativa que añade a las formas actuales de representación, el desarrollo de múltiples vías de microrrepresentación dirigidas a conformar políticas sectoriales del Estado intervencionista. Esta elección se refuerza por lo que, a mi juicio, es una interesante distinción entre los medios de comunicación e información de nuestra sociedad. Mientras que los mecanismos de la comunicación audiovisual fomentan el liderismo y la simplificación programática, con lo que deterioran las fases del proceso representativo —y arrojan serias dudas sobre el alcance reformista de las listas abiertas, tal como se comprueba con referencias empíricas—, los mecanismos de información pueden ser decisivos para el proceso de microrrepresentación y convertirse en elementos de retroalimentación con alcance renovador para el sistema.

No deben confundirse estos procesos de microrrepresentación con los modelos de democracia directa preconizados hace algún tiempo. Son, por el contrario, estructuras concretas que se forman en torno a problemas determinados y se organizan como fórmulas de *policy debates*. Sus protagonistas son un gestor público, los usuarios de las políticas concretas y expertos que pertenecen a grupos de conocimiento. El ciudadano aparece como usuario y exige un determinado nivel de eficacia y transparencia en la solución de problemas. El alcance de la propuesta se precisa a través del modelo de representatividad que ya conocemos. La fase de *debate* se centra en los tres protagonistas señalados. El gestor posee un doble papel –promotor de consenso y nexo entre la política concreta y la esfera pública general– que puede cumplir con autonomía, porque la legitimación de su acción es autorizativa y la dotación presupuestaria no es completa. El usuario adopta una representación del sector social específico, con la pretensión de intervenir en la esfera pública, pero bajo la forma concreta de asumir de manera autónoma sectores determinados de decisión y colocarlos en un horizonte de autonormación. El experto interviene con un potencial de conocimiento no sólo managerial, sino capaz de situar la acción en un horizonte de generalidad reflexiva. El terreno en el que se establece el *policy process* no está determinado de antemano sino que el mismo proceso implica una focalización de intereses y problemas, y accede a su legitimación a través de su propia dinámica interna; no como cuestión de hecho, sino en un contexto en el que agencias estatales y consejos de representación corporativa permiten un desarrollo social del derecho en el sentido de Nonet y Selznick.

La fase de *decisión pública* incluye, como problemas, la complejidad de estas formas representativas y lo delicado de su legitimación. Quizá todo ello se resuma en torno a la noción de *agenda*: cuáles son los asuntos sobre los que debe decidirse, cuáles los requisitos para establecerlos o excluirlos. A este respecto es decisiva la información que permite la opción acerca de fines y valores y determina el soporte presupuestario del proyecto. Así se llega a la posible normatización de es-

tas actuaciones; entre la neoliberal *de-regulation* y la profusión de normas proteccionistas del Estado Social, cabe un *derecho regulativo* nacido de un múltiple intercomunicación entre Estado y sociedad. El parlamento, al sancionar y al asignar presupuesto, sólo culmina el proceso social de formación de la voluntad.

La fase de *control* incluye una dimensión evaluativa –no sólo presupuestaria sino de opinión– y otra judicial que debe tener en cuenta el alcance de la *normativa condicional* propia del *Estado regulativo*. De modo más específico, el control incluirá las exigencias típicas de la *accountability*; al tratarse de políticas concretas puede controlarse su desenvolvimiento a través de una amplia información que proporcione criterios para evaluar el proceso en su mismo desarrollo, y que pueda proyectarse al final –en interconexión con otros núcleos de acción política concreta– como auténtico depósito para el aprendizaje social. Las formas de control presupuestario –dado que la aportación pública no tiene por qué cubrir la totalidad del programa– abren un abanico de interrelaciones entre mercado e instituciones públicas que pueden aumentar aquel aprendizaje tanto a efectos de autoorganización social, como para establecer caute-las legales adecuadas.

Finalmente, en *la acción de gobierno*, aparecería una amplia franja de iniciativas concretas que se interponen, como auténtica instancia crítica, entre la política de gesto y la eficacia de la intervención estatal. Esta franja, al surgir de la intercomunicación entre Estado y sociedad, tendría un valor de cuerpo intermedio que exigiría del Estado una liberalización, en el sentido de lo que hemos llamado *Estado regulativo*. Más allá del formalismo del liberalismo clásico y sin llegar a la multiplicación de valores sustantivos, se abriría un horizonte de racionalidad reflexiva tal como la plantea Teubner.

La propuesta del profesor Porras no es una mera corrección funcional; es un modelo que encierra múltiples y saludables «retroacciones» sobre el sistema actual, y con potencial para

desencadenar procesos de intercomunicación entre sociedad y Estado cuyo alcance no es fácil determinar *prima facie*. En tal sentido es fecundo para la discusión y para lo que Stuart Mill llamó *experiments in living*. El mayor interrogante que plantea es, sin embargo, que, pese a las firmes cautelas metodológicas y a la simultánea atención prestada sistemáticamente por el autor a las diversas esferas –especialmente a la conexión reflexiva entre norma, acción política y marco social–, la propuesta parece no entrar en la concreción actual de la generalidad del Estado, dejarla, por así decirlo, tal cual está, pese a reconocer que tal concreción padece graves problemas. Tal vez sea un tributo que debe pagar, no el autor, sino la pretensión doctrinal, en beneficio del análisis y el debate.