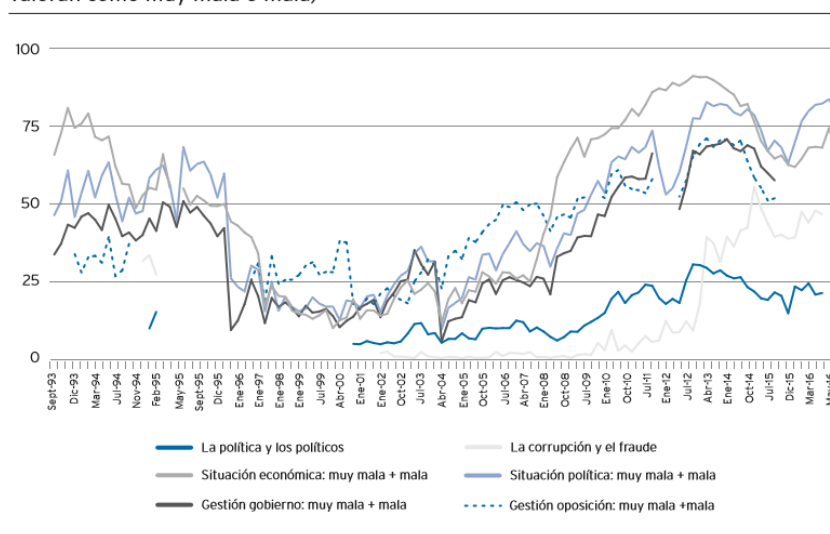


5 GRANDES RETOS LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA: CONCLUSIONES DEL INFORME SOBRE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA

1- Volver a poner en valor lo político, y luchar contra la desafección y el populismo

Las visiones negativas y pesimistas de la política y sus principales actores han alcanzado máximos históricos en los últimos años. Ya sea, la sensación de irritación con la política; la falta de confianza en actores tan claves como los partidos, el presidente del Gobierno o el líder la oposición, o las malas valoraciones tanto de la situación como de la gestión de los distintos políticos, todos los indicadores de insatisfacción política han empeorado de forma marcada. Hay un claro aumento de las actitudes críticas hacia lo político, especialmente fuerte desde 2008, cuando la crisis económica empezó a golpear. Es cierto que algunos indicadores mejoraron en 2015, pero en la mayoría de casos este efecto, seguramente relacionado con las elecciones de diciembre, se ha visto revertido en 2016 (ver gráfico). La desafección de los españoles hacia el sistema es clara y preocupante y supone un primer reto para el funcionamiento de la democracia.

GRÁFICO 3: Corrupción y clase política como principales problemas de España (% de encuestados que lo mencionan) y valoración de la situación económica, política, gestión del gobierno y de la oposición (porcentaje de encuestados que valoran como muy mala o mala)



Fuente Datos agregados del banco de datos del CIS.

Estas malas percepciones de la política además coinciden con altos niveles de apoyo a las tesis del populismo: aproximadamente la mitad de los españoles está de acuerdo con la idea de que existe una oposición entre el pueblo y la élite en la que el primero no está bien representado por el segundo.

Ciudadanos y Podemos han conseguido movilizar bien en este período este desencanto con la política típico del populismo. Por primera vez, pues, existe cierta politización del fenómeno. El perfil joven y con estudios de los electorados de estos partidos hace poco probable que estas actitudes populistas acaben derivando en populismos de derecha y anti-inmigración como ha pasado en otros países, pero si pueden suponer un reto al sistema tal y como lo entendemos ahora mismo haciendo, si cabe, más importante la solución al reto de la desafección. En este

sentido una de las grandes debilidades del sistema va a ser la lucha contra la corrupción y las deficiencias de las leyes de transparencia actuales.

2- Adaptar las instituciones al escenario multipartidistas en el que las mayorías de gobierno y oposición han dejado de ser fijas y claras.

La entrada de nuevos partidos ha permitido que una parte de la oposición que hasta 2015 se había quedado fuera del Parlamento, haya podido entrar en las instituciones y formar parte del sistema de toma de decisiones formal. Sin embargo, este cambio ha generado un sistema de partidos más fragmentado en el que las estructuras típicas del modelo Westminster, con partido de oposición y partido de gobierno claros, deben ser sustituidas por unas estructuras más típicas de países multipartidistas como Dinamarca. Países con un modelo, Borgen, donde la línea entre el gobierno y la oposición se difumina, y el primero acude con frecuencia a la oposición para aprobar legislación.

Este cambio de dinámicas no se ha acabado de implementar con éxito a lo largo de este año. Una situación que ha generado un bloqueo en el que se han necesitado dos legislaturas, tres investiduras y casi 300 días para poder formar gobierno. Algo que supone un segundo reto para el funcionamiento de la democracia española

En este sentido el informe destaca que algunas figuras jurídicas del actual sistema complican la flexibilidad necesaria para un modelo de gobierno y oposición flexible. Por ejemplo, el proceso de investidura, implica la necesidad de conseguir el apoyo explícito (vía voto favorable) o implícito (vía abstención) de una mayoría de parlamentarios, dificultando la formación de gobiernos sin mayorías estables. En este sentido, procesos de investidura como el asturiano, el vasco o el canario donde en segunda votación es elegido el candidato que más votos tenga independientemente de si cuenta con mayoría de respaldos, facilitarían la creación de nuevas dinámicas necesarias si el nuevo sistema se implementa. De forma similar, la moción de censura constructiva, es decir, que necesita de una mayoría alternativa para poder deponer el gobierno, o la provisión de convocar elecciones si no hay pacto, también generan incentivos perversos para que los partidos no sientan la necesidad imperiosa de pactar o tengan dudas sobre los efectos positivos de hacerlo.

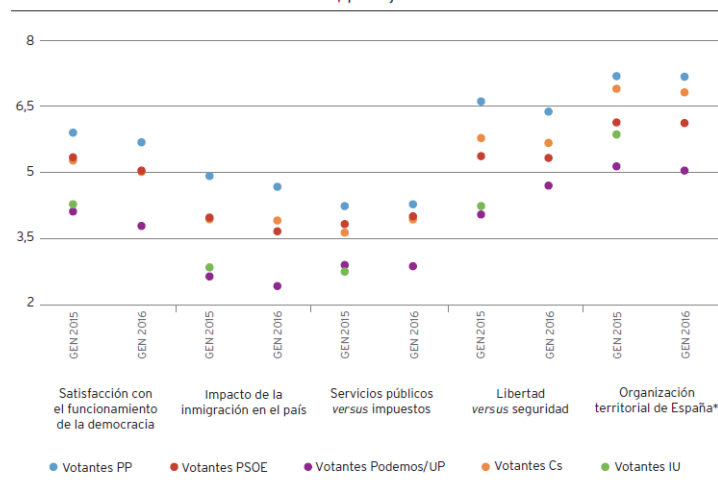
3- Generar dinámicas de pactos en un contexto de competición multipartidista pero unidimensional

Sin embargo, el bloqueo institucional vivido no es un reto que sólo se deba afrontar desde el cambio institucional, también debe venir acompañado de un cambio de mentalidad y de lógica de competición. En el actual escenario cualquier pacto entre partidos es visto como una cesión y la primera y segunda plaza siguen teniendo un valor simbólico que dificulta la creación de pactos y compromisos entre partidos.

El multipartidismo actual no solamente implica un cambio en la forma en la que el gobierno forma sus mayorías y consigue sus apoyos, también afecta al funcionamiento de la oposición. El hecho de que existan varios partidos de tamaño similar que no forman parte de gobierno, implica que la oposición también compite entre si para conseguir votantes y para erigirse como la cara visible de la oposición al gobierno. Los elementos de competición electoral también suponen un reto para el funcionamiento de la democracia en el contexto actual.

En este sentido el informe identifica una serie de características relacionadas con la competición electoral que pueden dificultar los pactos entre partidos en este contexto. La alta volatilidad y número de indecisos; el efecto del sistema electoral en las circunscripciones pequeñas donde los terceros y cuartos partidos se pueden ver muy penalizados si caen por debajo de ciertos porcentajes de voto hecho que genera miedos a estrategias arriesgadas; y el hecho de que, el espacio de competición en siga estando estructurado solo por una dimensión, el eje izquierda-derecha. La posición de los partidos en todos los conflictos sigue una lógica muy similar (ver gráfico), haciendo no los partidos no encuentren temas en los que pactar sin poner en riesgo su perfil propio. Pactar es más fácil en contextos en los que se pueden crear alianzas con distintos partidos según el conflicto en juego. La falta de esta característica en el actual contexto supone un tercer reto para el funcionamiento de las instituciones.

GRÁFICO 9: Posición media votantes, por eje de conflicto



Fuente Estudios Postelectorales CIS.
La escala de organización territorial del estudio del CIS tiene 4 categorías en vez de 10, los datos se han normalizado para que fueran comparables.

4- Mejorar el control al gobierno en casos de mayorías absoluta o de gobiernos en funciones.

El control al gobierno por parte de los representantes del pueblo en el Congreso es un elemento clave en el funcionamiento de una democracia y el informe las dificultades de este mecanismo tanto en los últimos años de la X legislatura, como durante el largo período sin formación de gobierno de la XI y principio de la XII legislatura.

El primero lugar, el uso de mayoría absoluta que hizo el gobierno de Rajoy durante la X legislatura limitó muchas de las funciones del Parlamento. El gobierno no sólo utilizó el decreto ley más que ningún otro gobierno con mayoría absoluta anterior, el 31% de las leyes se aprobaron a través de esta figura (19 por año de medio, alejado de los 10,5 del segundo gobierno de Aznar y de los 8,18 de los 3 gobiernos de Felipe González). Además, también aprovechó su mayoría para limitar las comparecencias de los miembros del gobierno ante el congreso (solo se aceptaron 23 de las 163 solicitudes de comparecencia y se contestaron menos preguntas en pleno que cualquier gobierno desde la primera legislatura) y para cambiar la legislación que pedía consenso en los casos en los que no lo conseguía (caso del presidente de RTVE). No parece probable que nos encontremos gobiernos con mayorías absolutas claras en el futuro próximo, sin embargo, habría que repensar la forma de gestionar estos casos para evitar que el Congreso pierda parte de sus prerrogativas en estas situaciones.

En segundo lugar, y más importante porque existe el riesgo de que se repita en el futuro próximo, el informe también hace hincapié en la situación de anormalidad política que se generó a lo largo de los 10 meses de gobierno en funciones. Una anormalidad que se vio magnificada por la negativa del gobierno en funciones a someterse a control parlamentario. Una parte de la solución a este reto pasa, como hemos explicado en las secciones anteriores, por repensar las instituciones e intentar evitar bloqueos similares. Sin embargo, también se deben crear mecanismos de rendición de cuentas en los casos en los que un gobierno en funciones deba tomar decisiones importantes tanto a nivel europeo como nacional.

5- Definir un contexto económico que permita recuperar capacidad para luchar contra la pobreza y la exclusión.

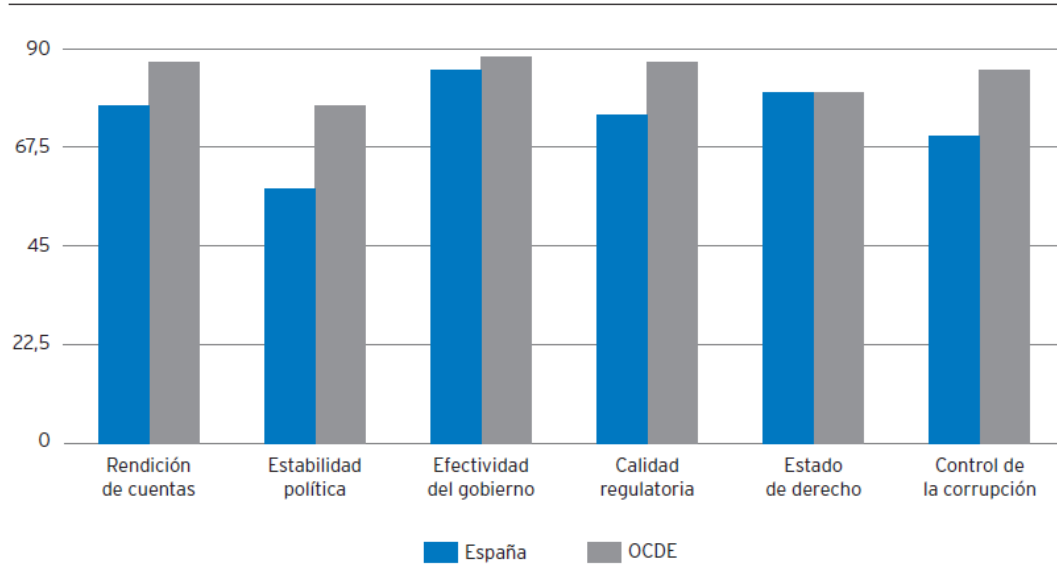
El último gran reto identificado en el informe tiene que ver con la necesidad de recuperar la posición del sistema de garantizar derechos sociales básicos. La política económica de los últimos años, muy enfocada a corregir los desequilibrios macroeconómicos, ha generado un alto coste social tanto por los recortes en el sistema de prestaciones sociales como por el empeoramiento de las condiciones de trabajo. Ha aumentado el porcentaje de personas que viven en riesgo de exclusión social (del 26,7% en 2011 al 28,6% en 2015) a pesar del crecimiento económico. Más preocupante, quizá, el número de trabajadores en riesgo de pobreza, es decir cuyo trabajo no les permite vivir dignamente, ha pasado del 10,9 al 13,1% entre estos años, y el índice de desigualdad (Gini) ha subido seis puntos.

Uno de los grandes retos de la democracia española pues, es emprender reformas que permitan solucionar los desequilibrios sociales creados y volver a una senda de crecimiento en un contexto en el que el ajuste macroeconómico aún no ha terminado. Ni los planes de ajuste se han cumplido, ni las reformas emprendidas han servido para mejorar ni la productividad, ni la capacidad exportadora de la economía española. De hecho, de todas las reformas emprendidas, sólo la reforma del sistema financiero consigue una valoración superior al 5 sobre 10 según el sistema de monitoreo del IESE.

En este contexto, el informe identifica dos elementos a mejorar. Por un lado, se debe repensar el sistema educativo y de generación del conocimiento: aumentando el porcentaje de españoles que tiene más estudios que los primarios y mejorando los sistemas de innovación. Por el otro, los datos del Banco Mundial (ver gráfico), demuestran que la calidad del gobierno es mejorable, sobre todo en temas de control de la corrupción, calidad regulatoria y

estabilidad política.

GRÁFICO 19: Indicadores de calidad de gobierno 2014



Fuente Banco Mundial.