

Ramón Soriano  
Gloria Trocello  
(Coordinadores)

# CALIDAD DEMOCRÁTICA E INSTITUCIONES POLÍTICAS

4

**Aconcagua Libros**  
Política y Sociedad





**CALIDAD DEMOCRÁTICA  
E  
INSTITUCIONES POLÍTICAS**

**Ramón Soriano y Gloria Trocello**  
**[coordinadores]**

**ACONCAGUA LIBROS**  
Sevilla, 2011

**POLÍTICA Y SOCIEDAD, nº 4**

**DIRECTORES: RAMÓN SORIANO Y CARLOS ALARCÓN**

© Los autores

© De esta edición, Aconcagua Libros

Sevilla, 2011

ISBN: 978-84-96178-50-2

E-mail: [infoaconcagualibro@gmail.com](mailto:infoaconcagualibro@gmail.com)

**[www.aconcagualibros.net](http://www.aconcagualibros.net)**

Este volumen ha sido publicado con la ayuda del proyecto de investigación C/017779/8 de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID).

Los trabajos de este volumen son sometidos para su aceptación al informe de dos evaluadores externos.

*Impreso en España – Printed in Spain*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# Índice

Introducción	9
--------------	---

## **HUGO QUIROGA**

Las transformaciones políticas en la democracia	13
1. Introducción.....	13
2. La difícil conexión entre democracia y representación.....	16
3. La vida democrática.....	26
4. La metáfora del mercado y la metáfora de la audiencia.....	26
5. A modo de conclusión. ¿Qué democracia estamos construyendo?.....	33
Bibliografía.....	36

## **RAMÓN SORIANO**

La corrupción política: tipos, causas y remedios	39
1. La corrupción política: una aproximación a su definición.....	39
2. El ámbito de la corrupción: tipología y causas.....	44
3. Remedios y propuestas contra la corrupción política.....	48
3.1. La independencia y la autonomía de los poderes públicos....	48
3.1.1. La mediatización de las altas magistraturas por el Parlamento.....	49
3.1.2. La mediatización del Fiscal General del Estado por el Gobierno.....	51
3.1.3. La mediatización de los órganos de control del Parlamento.....	52
3.2. La conciencia y práctica de la moral pública ciudadana.....	54
3.3. La asunción de responsabilidades políticas.....	58
3.4. La institucionalización de la moral pública. Los comités de moral pública en las instituciones públicas y en los partidos....	62
3.5. La limitación de la discrecionalidad administrativa.....	64
Bibliografía.....	65

**MARÍA GLORIA TROCELLO**

Cultura política y calidad institucional	67
1. Introducción.....	67
2. Algunas reflexiones teóricas en torno a la cultura política.....	68
2.1. La cultura política como construcción colectiva.....	71
3. La calidad institucional como calidad de las instituciones.....	75
4. Las prácticas particularistas.....	77
5. Prácticas particularistas y desventajas sociales.....	80
6. El "Plan jefes y jefas de hogar desocupados" en Argentina. Un proyecto universalista enmarcado en una cultura política particularista.....	83
6.1. El alcance universal del beneficio.....	87
6.2. La participación de la sociedad civil.....	88
6.3. La lucha entre lo universal y lo particular.....	90
6.3.1. Las limitaciones al carácter universal del beneficio.....	90
6.3.2. La escasa participación de la sociedad civil.....	92
6.3.2.1. La participación en los Consejo Consultivos.....	92
6.3.2.2. La participación en las organizaciones civiles de contraprestación.....	94
7. Conclusiones.....	96
Bibliografía.....	99

**RAFAEL RODRÍGUEZ PRIETO**

¿Qué calidad democrática? Una reflexión crítica sobre la consolidación de la democracia en Iberoamérica	103
1. Introducción.....	103
2. Poniendo orden en los conceptos. De la <i>Rational Choice</i> al Realismo.....	107
3. Insuficiencias de los modelos clásicos.....	111
3.1. Consolidación.....	121
3.2. Alternancia.....	125
3.3. Algunos casos para la reflexión.....	127
4. Las tres continuidades de la democracia.....	136
5. Conclusiones. La alternancia como consecuencia.....	140
Bibliografía.....	143

**CARLOS ALARCÓN CABRERA**

Análisis crítico del sistema electoral español	147
1. Elecciones: ¿Igualdad vs. Libertad?.....	147
2. Las elecciones en España.....	162
Bibliografía.....	171

**MARÍA AMELIA MARCHISONE**

Régimen electoral y representación política. El caso de la provincia de San Luis, Argentina	173
1. Introducción.....	173
2. Regímenes políticos y regímenes electorales.....	173
3. Descripción del sistema electoral provincial.....	175
4. El comportamiento del sistema electoral instituido.....	177
5. Distribución de las circunscripciones electorales.....	178
6. Otros efectos.....	186
7. El efecto desproporcional en relación a los partidos políticos...189	
8. La valoración del sistema.....	194
9. Efectos del sistema electoral sobre el régimen político.....	195
Bibliografía.....	196

**JUAN JESÚS MORA MOLINA**

El debate sobre qué es la democracia nunca se ha cerrado	197
1. Introducción.....	197
2. Democracia y calidad.....	201
3. Requisitos básicos para la implantación y supervivencia de la democracia.....	209
3.1. Solidez del Estado.....	211
3.2. Fuerzas sociales proclives.....	214
3.3. Homogeneidad social.....	214
3.4. Prosperidad económica.....	217
3.5. Iniciativa privada.....	218
3.6. Clase media.....	220
3.7. Políticas públicas distributivas.....	221
3.8. Constitución "democrática" y participación ciudadana.....	222
3.9. Libertad de prensa e información.....	225



3.10. Nivel educativo.....	226
3.11. Apoyo internacional.....	226
4. Índices de medición para la calidad de las democracias.....	227
5. A modo de somera conclusión.....	231
Bibliografía.....	232
 Reseña de los autores	 235

---

---

# Introducción

El presente volumen colectivo ofrece siete trabajos destinados a la reflexión sobre algunos de los problemas más apremiantes que padecen las democracias actuales y el sistema representativo. Contiene los resultados de la investigación realizada por dos equipos de investigación, español y argentino, en torno a la democracia y su crisis de calidad. Ambos equipos han contado para la realización de sus trabajos con la ayuda de la Agencia Española para la Cooperación y el Desarrollo (AECID) obtenida en una convocatoria fuertemente competitiva.

En efecto la calidad institucional de los regímenes democráticos de distintos países como España y Argentina se ve constantemente devaluada por diversos factores que, con matices en cada realidad geográfica, conservan un núcleo común.

Los autores intentan abordar, entonces, problemáticas tales como la crisis de confianza de la sociedad en los sistemas políticos, nuevas formas de representación no institucionalizadas, la corrupción política, la ciudadanía incompleta, la manipulación de las reglas del sistema electoral, entre otras, reconociendo las particularidades de estos déficits de calidad institucional en cada sociedad.

Atravesados por la preocupación por la baja calidad institucional de algunos sistemas democráticos, los artículos abordan distintas dimensiones de ese problema. Por un lado, los cuatro primeros capítulos ponen el acento en lo que se podría llamar la *dimensión externa* del sistema representativo, vinculada a temas tales como los cambios operados en las democracias a partir de la informalización de la política y la pérdida de confianza en el sistema representativo; la corrupción política como práctica que, contrariando las normas institucionalizadas, refleja la anteposición de los intereses particulares sobre los generales; la crítica a los conceptos hegemónicos que definen la consolidación de las democracias; y, por último, los condicionamientos de prácticas clientelares que impiden la construcción de una ciudadanía plena y que pervierten el orden político resultante.

Por otro lado, los tres últimos capítulos proponen el análisis de aspectos relacionados con la *dimensión interna* del sistema representativo, es decir, a aquellas instituciones que, como los sistemas electorales, intentan asegurar formalmente a través de las normas la expresión de la voluntad democrática de un país. Al igual que en el caso anterior, los temas desarrollados presentan aristas que inciden directamente en la calidad institucional de las democracias, ya que se advierte que, más allá de lo pregonado por las normas, los sistemas son susceptibles de manipulación y pueden, en buena medida, tergiversar la voluntad política de una sociedad en una elección determinada.

Siguiendo este esquema organizativo Hugo Quiroga propone, en primer lugar, en *Las transformaciones políticas de la democracia*, el examen de los cambios en el modo de entender y ejercer la política, en las condiciones de la participación ciudadana, en el funcionamiento de las estructuras partidarias, en las formas de representación, que han aumentado la complejidad de la convivencia pública en la Argentina y cuyo principal motor ha sido la crisis de confianza de las sociedades en los sistemas políticos que las rigen.

El reconocimiento de esta *metamorfosis* de la democracia impone para el autor la necesidad de repensar el marco conceptual e institucional de la democracia, el cual ha resultado limitado para explicar y contener las profundas desigualdades sociales, la dinámica de nuevos actores y su intervención a través del poder de la calle, así como la influencia creciente de los medios de comunicación. El autor pone en evidencia cómo la democracia argentina, si bien ha resuelto por fin la transferencia pacífica del poder, aún no ha podido brindar respuestas a las exigencias de un buen gobierno. Es decir, más allá de la legitimidad formal del sistema organizado alrededor del voto, la insatisfacción de las demandas de los ciudadanos cuestiona seriamente la legitimidad *social* de la democracia.

En el segundo capítulo Ramón Soriano desarrolla en *La corrupción política: tipos, causas, remedios*, la definición de este flagelo de las sociedades actuales, así como también su tipología y las principales causas que explican su existencia. En su trabajo, el autor no se limita a la descripción del fenómeno en la realidad actual española, sino que propone remedios encaminados a su paulatina solución. Des-

taca, entonces, la importancia de aquellas cuestiones vinculadas con la calidad institucional de la democracia y que considera fundamentales para arribar a un principio de satisfacción del problema de la corrupción política en España. En ese orden de ideas, cuestiones de orden ético o jurídico, tales como la independencia y autonomía de los poderes públicos, la asunción de responsabilidades políticas, la institucionalización de la moral pública por medio de la creación de órganos de supervisión y control, la limitación de la discrecionalidad administrativa, son presentadas como alternativas que, según el autor, favorecerían la disminución, sino la supresión total, de los actuales índices de corrupción política en España.

En *Cultura política y calidad institucional*, tema del tercer capítulo, Gloria Trocello pone de manifiesta cómo la cultura política de corte clientelar opera como una desventaja social para la constitución de una ciudadanía plena. Ejemplifica a través de un estudio de caso cómo la carencia de autonomía del sujeto derivada de la insatisfacción de sus necesidades básicas y la consecuente dependencia económica de prácticas clientelares, pone finalmente por tierra otro supuesto de la calidad institucional de la democracia: el control ciudadano. A través del estudio de la implementación de un plan social en la Argentina (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados), la autora devela la construcción de un sistema de creencias en el modo de funcionamiento de la política -una cultura política- y la imposición de prácticas que cada vez se alejan más de la institucionalidad formalizada en la norma y, por ende, vician seriamente al calidad institucional del sistema.

Finalmente en esta dimensión externa de las democracias el capítulo de Rafael Rodríguez Prieto, *¿Qué calidad democrática? Reflexión crítica sobre la consolidación de la democracia en Iberoamérica*, se dedica a poner en cuestión las ideas y conceptos hegemónicos sobre la transición y consolidación a la democracia en el marco de una crítica de la idea de calidad democrática.

Desde la perspectiva de la dimensión interna del sistema representativo Carlos Alarcón en *Análisis crítico del sistema electoral español* aborda un estudio comparativo del sistema electoral de ese país con respecto a los sistemas del Reino Unido, Italia, Francia, Alemania y Estados Unidos.

En su trabajo el autor pone de resalto la clásica tensión entre proporcionalidad y gobernabilidad que inspira a la mayoría de los modelos electorales. A través del estudio pragmático de los sistemas propuestos, se revelan vulneraciones de principios como la igualdad de voto o la libertad de voto, que se deslizan en el funcionamiento de los distintos sistemas electorales, en especial en el régimen español, cuestionando seriamente la justicia electoral de ese régimen.

Relacionado con el capítulo anterior en *Régimen electoral y representación política. El caso de la provincia de San Luis, Argentina* María Amelia Marchisone propone un estudio de caso en el que el análisis de un régimen electoral provincial evidenciaría cómo las normas electorales muchas veces propician efectos secundarios, tales como la desproporcionalidad entre votos conseguidos y bancas asignadas, que, no sólo ponen en jaque principios democráticos universales como el de igualdad de sufragio, sino que inciden directamente en la formación de la voluntad política a través de la manipulación de las reglas electorales que rigen la conformación del poder legislativo.

Finalmente Juan Jesús Mora Molina en *El debate sobre qué es la democracia nunca se ha cerrado* se plantea los instrumentos oportunos para medir la legitimidad de las democracias, su grado de consolidación y su nivel de desarrollo o de democratización, así como evaluar las condiciones requeridas para su implantación. Por ello, es preciso que la comunidad científica, agencias y organismos internacionales, además de activistas pro-democracia, aborden la tarea de desarrollar marcos teóricos, diseños metodológicos e investigaciones multidisciplinares que permitan evaluar y clasificar, de acuerdo a ciertos criterios más o menos consensuados, las diferentes democracias tanto en sincronía como diacrónicamente. Estas proveerán de un amplio número de ítems bajo los que diferenciar a un auténtico régimen democrático de otro que verdaderamente no lo es.

El presente volumen colectivo y el proceso previo de investigación y documentación de los autores se ha llevado a cabo gracias a la ayuda recibida por los autores de la AECID, tras la selección en convocatoria competitiva del proyecto C/017779/8 titulado *Calidad institucional y reforma de la función pública*.

# Las transformaciones políticas en la democracia

Hugo Quiroga

## 1. Introducción

Se hace cada vez más difícil conocer el significado de la palabra democracia en un mundo tan complejo y globalizado. Sabemos que es un buen sistema de vida, con un apropiado procedimiento de toma de decisiones. El problema está en los actores que la encarnan y dan contenido escénico a la acción política: sus dirigentes, más preocupados por permanecer en el poder que por el “buen gobierno”, y los ciudadanos que, en sus justos reclamos de derechos, olvidan sus obligaciones cívicas. Recordemos que la democracia argentina renace como contraposición al autoritarismo militar, con sus continuidades y rupturas, pero hoy resulta resignificada como producto contingente de nuestro propio reordenamiento social.

Ese contexto nos invita a rediscutir el marco filosófico de la democracia representativa, y su desempeño político, a través de una estrecha conexión entre los acontecimientos políticos y la teoría de autores que proceden de diversas tradiciones políticas. Nuestro universo de referencia será la democracia argentina, con todo lo que tiene de común, y de distinto, con respecto a los regímenes democráticos contemporáneos.

Las páginas de este texto buscan comprender y explicar la metamorfosis de la democracia, con más interrogantes que certezas, para descubrir en grandes líneas su rumbo contemporáneo, sin que podamos saber cuál será su destino final. Con un escenario tan oscilante como el actual hay que repensar a fondo y de conjunto el sistema de representación en la organización de la vida común. Lo que parece evidente es que estamos entrando en *otra era de la política*<sup>1</sup>.

---

(1) Guy Heermet, *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, en Los libros del Lince, Barcelona, 2008, p. 16.

La vida democrática se ha transformado en la Argentina de los últimos años. Hay cambios en el modo de entender y ejercer la política, en las condiciones de participación ciudadana, en el funcionamiento de las estructuras partidarias, en las formas de representación, que aumentan la complejidad de la convivencia pública. Son cambios que operan en la acción política y en el quehacer institucional. El factor central que los impulsa es la crisis de confianza que afecta a gobernantes y gobernados. La confianza es el cemento de la estructura institucional del Estado sin el cual las paredes se derrumban, pero también es lo que le da permanencia a la forma y al carácter de la sociedad.

En los veintiséis años de democracia ininterrumpida se ha consolidado una democracia electoral, que se aleja de los principios fundamentales de una democracia republicana, por la debilidad de los contextos deliberativos, por el escaso respeto a la división de poderes, por la inconsistencia del control de las decisiones del Estado. Sabemos que la vida democrática se organiza y se legitima por la actividad electoral, pero ésta es insuficiente para constituir la en su único fundamento. La vida democrática es más amplia, no se agota con la realidad de la transmisión legítima del poder, contiene otras formas de expresión, no institucionalizadas, que dan lugar a nuevas formas de representación. Los movimientos informales son la otra cara de la vida democrática, que extienden el clásico campo de la acción política representativa.

Los movimientos de la calle o "la democracia de la calle" (a menudo amenazantes por la violencia política y social, por los cortes permanentes de rutas y calles, por la práctica de los "escraches"), más organizados o menos organizados, configuran el costado informal de la vida democrática, no sólo porque expanden la acción política tradicional, sino porque ellos nacen de las propias tensiones de la democracia. Esos movimientos actúan en un ámbito extraparlamentario, tienen lugar fuera de la esfera oficial del poder. En este trasfondo se actualiza el carácter conflictual de la política.

Sin embargo, las diferentes formas de asociacionismo no han reemplazado la función de los partidos (aún en crisis), ni han dado respuesta a la dilución de las identidades políticas masivas; lo que se ha constituido más bien son movimientos inorgánicos, sin reglas claras,

que forman parte de la vida democrática, y suministran abundantes razones para repensar la implicación de todos en la vida colectiva.

La vida democrática en la Argentina se articula hoy en torno a las diferentes formas que adquiere la actividad política, formales e informales, y a ciertos cambios institucionales, que este ensayo busca resituar desde un punto de vista histórico y conceptual, para otorgar significado a sus principales manifestaciones. La *política del ejecutivo* y la *política de la calle* parecen ser los resortes centrales de la democracia, ante la debilidad de los partidos, y de un Congreso que aún no puede afirmarse como lugar central del debate y del control de los actos de gobierno. Tres grandes interrogantes surgen, pues, en el proceso de *transformación política de la democracia*: ¿cómo se reorganizará el régimen político si persiste la desconfianza hacia la representación, en tanto rasgo distintivo de la democracia contemporánea?, ¿en qué medida los cambios políticos tensionan el molde clásico de la democracia? y ¿hasta qué punto la informalización de la política no desinstitucionaliza la política representativa o hasta qué punto la insuficiencia de ésta no retroalimenta la política informal? En la complejidad de la situación que se ha presentado, la política se transforma, exhibe rostros diferentes, y desafía a la democracia. Las preguntas nos advierten sobre la inconveniencia de separar el pensamiento teórico-político de la amalgama de prácticas políticas concretas y formas institucionales irregulares.

La arbitrariedad de la política vertical, las insuficiencias del debate público, las conmociones político-institucionales y sociales que interpelan al Estado de derecho y lo atenúan, son el elocuente testimonio de la vigencia del imperio de la "excepcionalidad", en épocas de normalidad. La Argentina continúa siendo un país en emergencia permanente. La democracia, que es un régimen inacabado e inacabable, y es la forma de gobierno de lo público, no tiene el porvenir asegurado.

El hacer democrático debe ser renovado, ya que la política es la estructura del saber "vivir juntos", en la paradoja del consenso y el disenso que nos une y nos separa en el conflicto, tras el ordenamiento colectivo. De eso se trata, de repensar la política como vida en común, es decir, lo que hacemos juntos como comunidad, y repensar la política es abocarse a construir un régimen político diferente, como salva-



guarda de los avances y conquistas logradas por la sociedad. Como lo hemos escrito en otro lugar, la democracia es una realización humana, es como la hacemos.

Desde luego, no hay democracia perfecta. Nuestra democracia, en distintos momentos, ha enfrentado convulsiones que fueron desde los alzamientos militares, las deficiencias institucionales y el déficit de legalidad, hasta las agudas protestas de los movimientos informales. El Estado debe conservar su autoridad, como Estado de derecho democrático, y los dirigentes y ciudadanos deben procurar (para decidir cómo vivir) un orden político más razonable, justo, y republicano. Pero hay que saber que la democracia es la más difícil y compleja forma de gobierno.

Hemos señalado la necesidad de insertar nuestra democracia en la rediscusión de otro marco filosófico, sometiendo a revisión crítica su diseño y desempeño, en razón de las transformaciones políticas que afectan al orden democrático contemporáneo, muy impactado, entre otras cosas, por los medios masivos de comunicación, las encuestas, y las nuevas formas de representación.

En las páginas que siguen intentaremos comprender su nuevo perfil, que incluye los cambios producidos en la ciudadanía, que actualizan esta clásica noción a través de la figura de la "ciudadanía de audiencia". Un punto central de la discusión será la confrontación de dos concepciones de democracia opuestas, que más allá de las diferencias de época en las que fueron formuladas, y que presentan modelos diferentes de ciudadanía, conservan algo en común, y una gran actualidad. Me refiero a las definiciones de Joseph Schumpeter y Bernard Manin. Previamente, haremos una ineludible referencia a la conexión entre democracia y representación, para enmarcar el debate propuesto bajo el telón de fondo de la noción de vida democrática.

## **2. La difícil conexión entre democracia y representación**

Cuando la modernidad asocia la democracia a la idea de representación asoma en la realidad política un grave problema. La repre-

sentación fue diseñada en Inglaterra en el siglo XIII<sup>2</sup>, como una forma de ofrecer consentimiento al gobierno del rey, antes que se pensara en el principio de la soberanía popular o en el gobierno representativo. Más tarde, entre los siglos XVII y XVIII fue formulado y aplicado por primera vez el principio del gobierno representativo<sup>3</sup>. Sin antecedentes en la antigüedad, la representación se mostró en la Edad Media como un sistema de carácter corporativo, fundado en los estamentos, que no es asimilable a la idea de gobierno representativo. La diferencia entre representación y gobierno representativo estriba, según Hauriou<sup>4</sup>, en que el gobierno representativo supone una *organización electoral*. La clave, como lo han sostenido algunos autores, es que la representación medieval no asocia gobierno con representación. La evolución del gobierno representativo durante los siglos XVII, XVIII y XIX concluye en la idea de democracia representativa del siglo XX, expresada, de acuerdo con Bernard Manin, en la "democracia de partidos" y en la "democracia de audiencia", si bien él reconoce al régimen de notables como un gobierno representativo.

Dijimos que democracia y representación se unieron en la modernidad, y desde entonces esa relación ha sido problemática. La democracia ha sido definida, para una larga y gravitante tradición de pensamiento, como un gobierno de la minoría que ejerce su poder invocando el nombre de la mayoría. Precisamente, la delegación del poder autoriza a esa minoría a mandar, y ese derecho es conferido por las elecciones. La legitimidad del poder democrático se halla en el principio electivo. Sin embargo, una de las tensiones que sacuden a la modernidad política es que proclama al pueblo como "soberano", pero lo separa del poder de decisión que pasa a manos de una minoría. El resultado es un "pueblo soberano" despojado de poder. Quizá la desaprobarción más radical de la representación liberal provenga de la

---

(2) Edmund S. Morgan, *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, Buenos Aires, 2006, p.40.

(3) Bernard Manin, *Principes de Gouvernement Réprésentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995, p. 234/235.

(4) Maurice Hauriou, *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Comares, Granada, 2003.

teoría de la usurpación. El mecanismo de representación, en definitiva, usurpa el poder al pueblo al rechazar la idea de un ejercicio colectivo y directo del mismo.

Tanto Rousseau como Arendt rechazan la idea de representación. En *El contrato social*, Rousseau afirma que la representación política es imposible porque ningún representante puede "querer por otros"; la voluntad y los deseos no se pueden representar. La duda se presenta también porque es muy difícil que la voluntad del representante coincida con la voluntad del representado. Asimismo, si la voluntad del representado se sustituye por otro, ello implica una clara acción de sometimiento. En Arendt, por su parte, la única cosa que puede ser representada y delegada es el interés o el bienestar de los constituyentes, pero no sus acciones ni sus opiniones. Las opiniones se forman en un proceso de discusión abierta y de debate público. No ocurre lo mismo con el interés y el bienestar que si pueden ser determinados de modo objetivo<sup>5</sup>.

El punto débil de la democracia es, entonces, el concepto de representación política. La democracia moderna ya no es la plaza pública de los antiguos, representada en la idea del autogobierno; el pensamiento político moderno, en cambio, es representativo. ¿Por qué se vuelve difícil la representación? Porque siempre supone una *distancia* entre el representante y los representados. Esta distancia se acrecienta, muchas veces, en los Estados contemporáneos por la incertidumbre de la naturaleza de lo representado. Se representa a un cuerpo social heterogéneo, un círculo gigantesco de infinitos intereses y opiniones, un numeroso conjunto de átomos con "infinitos deseos", según la expresión de Kant, cuya voluntad común no es fácil de constituir, teórica y prácticamente, en razón de su diversidad. Asimismo, la representación tiene un carácter insatisfactorio, como los destaca Carl Schmitt, que se origina en la función de la representación y en la naturaleza de lo representado. Como la representación, en su opinión, no es un fenómeno normativo, no es un procedimiento, sino algo *existencial*, termina siendo insatisfactoria, por la función independien-

---

(5) Hannah Arendt, *Sobre la Revolución*, en Revista de Occidente, Madrid, 1967, p. 281.

te del representante, y por la naturaleza de lo representado, porque el gobierno representa la unidad política de un pueblo, no al pueblo en su realidad natural<sup>6</sup>.

En la teoría de la representación la delegación y la ficción están presentes. Su virtud es hacer posible el gobierno en las grandes sociedades. La representación lleva consigo una parte de delegación y una parte de ficción. La delegación del mandato decisonal (en una minoría de políticos, técnicos y funcionarios) establece una separación entre gobernantes y gobernados, que requiere la supresión del mandato imperativo, y abre las puertas a la ficción o, a la inversa, la ficción abre las puertas a la delegación, o bien hay una estrecha imbricación entre ambas. La representación es también una ficción (que hace presente a un ser que no está literalmente presente), que justifica el derecho de mandar de una minoría invocando la autorización dada por el pueblo. La ficción de la soberanía popular, con su componente delegativo, justifica el gobierno de la minoría sobre la mayoría, con mayor o menor éxito en cuanto a la distancia que se establece entre representantes y representados, según sea el país de que se trate, el tiempo y las circunstancias.

Se ha construido un concepto del ejercicio delegado del poder que nos obliga a repensar la diferenciación/relación entre delegación y representación en las sociedades contemporáneas, que al parecer está básicamente mediada por la idea de rendición de cuentas, como veremos más adelante.

Pitkin<sup>7</sup> advierte que la controversia mandato e independencia, a pesar del tiempo transcurrido y de la participación de pensadores de relieve, no ha alcanzado una solución consistente, ni aún recurriendo a las investigaciones empíricas. Desde la perspectiva de la autora, la representación significa actuar en interés de los representados, sin negar una actuación independiente de los representantes. El representante tiene que actuar de manera que no haya conflicto con los votantes, que gozan de capacidad de acción y de juicio, y si éste sur-

---

(6) Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 1982.

(7) Hanna Fenichel Pitkin, *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, p. 146-147. La obra fue escrita en 1967.

giera se hace precisa una explicación o una justificación. La controversia mandato-independencia, erróneamente enfocada, plantea un enigma lógicamente insoluble que invita a elegir entre esos dos elementos que están –en rigor– muy implicados en la teoría de la representación.

En los comienzos del gobierno representativo puro, entre 1789 y la Constitución de Francia de 1791, se concibió a la elección como un *acto de nombramiento* de los representantes<sup>8</sup>, que separó rigurosamente el *derecho de elegir* del *derecho de deliberar y decidir*. La soberanía era una, indivisible, pertenecía a la Nación, y sólo se podía ejercer mediante delegación. Si bien la actividad electoral tenía un carácter colectivo, en cuanto a su ejercicio, el cuerpo electoral no constituía un *ser colectivo*, no era una asamblea de ciudadanos que permanecía después de la votación.

La historia de los siglos XX y XXI ha demostrado la compleja coexistencia entre el mandato del pueblo soberano y el ejercicio independiente del poder político. La pregunta crucial es cómo ponerle límites jurídicos al ejercicio del poder y cómo los ciudadanos practican una función de control sobre los gobernantes, cuando la *verdad del poder no soporta la fiscalización*. La solución de esa tensión permitiría hallar una vía más prometedora (tanto teórica o como práctica) para la democracia actual de la Argentina y la región.

En la teoría clásica de la representación, decíamos, se concibe a los electores como electores-mandantes, que pierden su poder de decisión, en el momento en que nombran a los gobernantes. Hay una delegación del poder del cuerpo electoral al cuerpo político. Así, el representante no está encadenado al mandato, sino que ejerce una función libre del poder. De nuevo, la controversia entre mandato e independencia. ¿Cómo escapar de esta dicotomía?, ¿cuáles son los diques que pueden contener la discrecionalidad del poder político? El poder se desplaza del parlamento al ejecutivo, con más énfasis en los países hiperpresidencialistas como el argentino, donde el parlamento ha sido siempre más débil. Como contra-tendencia, del hiato que se abre entre representantes y representados, ha surgido en las últimas

---

(8) Véase R. Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, FCE, México, 1998, p. 1098-1104.

décadas una amplia literatura que reclama la necesidad de renovar la clásica teoría de la representación.

De ese debate, impregnado por variados matices y posturas, derivan los conceptos de control, de *accountability* (la rendición de cuentas era conocida en la democracia ateniense), que muy bien ha trabajado Guillermo O'Donnell, de *responsiveness* (que aplicado a un gobierno significa que las medidas políticas *responden* a la voluntad de las mayorías, a sus necesidades y preferencias explícitas<sup>9</sup>), en las democracias representativas contemporáneas. Igualmente, el concepto de *accountability* social ha sido muy tratado en un libro editado por Peruzzotti y Smulovitz<sup>10</sup> que recoge, además, algunas experiencias que han tenido lugar en América latina.

La democracia actual se define mejor, en mi opinión, si al sufragio universal y a las elecciones competitivas le sumamos el *poder de contralor* de las instituciones y de los ciudadanos sobre el conjunto de los poderes públicos. La democracia se fortalece y reacomoda su definición, como un nuevo estilo de existencia, mediante la reacción permanente de la opinión pública, las instituciones de control, y los ciudadanos, que actúan directamente sobre los poderes constituidos. Los gobernantes deben rendir cuentas de su gestión y de sus decisiones políticas ante los gobernados. Bernard Manin lo ha sintetizado correctamente: *la rendición de cuentas es el componente democrático de la representación*.

A pesar de la naturaleza controvertida de la representación, los ciudadanos detentan un *poder electoral*, no en el sentido de un mandante sobre su mandatario como lo entiende el derecho privado, sino como un medio de ejercer influencia sobre las orientaciones generales de la política que habrán de implementar los gobernantes. El veredicto de las urnas siempre está en vigilia y los representantes que deseen ser reelegidos deberán contemplar en su actuación las opinio-

---

(9) Sobre el particular remito a Andrés de Francisco, «Para forzar a los gobiernos a responder», en María Julia Bertomeu, Antoni Doménech, Andrés de Francisco, *Republicanism y democracia*: Miño y Dávila editores, Buenos Aires, 205, p. 71-73.

(10) Enrique Peruzzotti y Catalina Smulovitz (editores), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002.

nes de los ciudadanos. Si éstos se excluyen del control del ejercicio del poder, quedarán completamente privados de aquello que han entregado. En primer lugar, porque el fundamento del poder radica en la comunidad política, y sus instituciones, en segundo lugar, porque el control sirve de contrapeso al proceso de delegación-representación. La tarea de fiscalización y control de los ciudadanos es una *función política*, que va mucho más allá de su obligación cívica frente a la cabina electoral.

Es cierto que el terreno de la política es el terreno de la decisión. Pero el ciudadano una vez que votó, no puede ser un *espectador imparcial* de los asuntos públicos, homologando silenciosamente lo que el líder decisionista entiende como correcto. Los poderosos deben encontrar frenos internos, los *contrapoderes institucionales* (parlamento, justicia, órganos de control) y frenos externos, los *contrapoderes sociales* (los movimientos libres de la sociedad civil). La mejor decisión es la que está precedida por la deliberación pública, y regulada por los organismos de control.

### 3. La vida democrática

Desde el punto de vista estrictamente institucional la democracia se ordena y se legitima por la actividad electoral, pero ésta resulta insuficiente para constituirse en su fundamento único. En cambio, desde el punto de vista de la interacción social, la noción de democracia se amplía, no se limita a la transmisión legítima del poder, en cuanto contiene otras formas de expresión no institucionalizadas, que dan lugar a nuevas formas de representación de carácter informal. En otras palabras, la democracia organiza la *gestión pública del poder* (y se conecta con el Estado de derecho) y expresa, a la vez, la *acción pública* de los ciudadanos (y se conecta con el deseo de vivir en comunidad).

En las primeras décadas del siglo pasado, MacIver<sup>11</sup> identificaba a la democracia por dos caracteres que hoy resultan relevantes y acla-

---

(11) R.M. MacIver, *El monstruo del Estado* (título original en inglés *Leviatán and the people*, de 1939), FCE, México, 1942, p. 73 y ss.

ratorios en nuestro pensamiento: 1) la democracia reafirma la distinción entre Estado y comunidad, y 2) la democracia se basa en el libre juego de las opiniones contrarias. En efecto, e interpretando libremente estas ideas, la democracia no funciona en el vacío, está enmarcada por los mecanismos institucionales del Estado de derecho, que regulan el poder de la mayoría para que sus decisiones no lesionen los derechos fundamentales y para que se respete el principio de legalidad. La comunidad política, por su lado, representa un espacio heterogéneo en el cual los ciudadanos comparten una vida en común, el vivir juntos, que trasciende las diferencias étnicas, lingüísticas y culturales, sobre la base de su reconocimiento. Se forja de esta manera una identidad política, sin negar la diversidad cultural, a partir de una misma preocupación pública.

La fuerza y legitimidad de la democracia reside tanto en el ejercicio del poder en el Estado de derecho como en el intercambio de opiniones, que suponen una intensa discusión de los asuntos comunes en un espacio público global. Este espacio reconoce las dimensiones del interés común (lo público-estatal), la participación colectiva (lo público-asociativo) y la visibilidad de los acontecimientos (lo público-mediático). La democracia, en fin, es conflicto y confrontación de opiniones contrarias, que construyen la argumentación pública y la decisión colectiva.

Desde la Grecia antigua conocemos que la acción política sólo tiene lugar en el espacio público, en un espacio común. El discurso político es, por tanto, un discurso público, nunca privado, cuya naturaleza, al trascender las preocupaciones privadas, reviste un carácter más impersonal y general<sup>12</sup>. Requiere de una vasta audiencia, posee un carácter general, no invita al diálogo personal. El discurso político, pues, implica desacuerdos, opiniones contrarias, disenso, antes, durante y después del proceso de deliberación. El interés público, que forma parte del debate y la argumentación, es el contenido del discurso político. La pluralidad de intereses es, justamente, lo que caracteriza al espacio público político. Este es el sitio, en términos de Hannah

---

(12) Remito a Hanna Fenichel Pitkin, *Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 298 y ss.



Arendt, de la participación activa de los ciudadanos en los asuntos comunes.

“Quizá lo que caracteriza a la vida política es precisamente, escribe Pitkin, el problema de *crear* continuamente unidad, un público en un contexto de diversidad, de pretensiones rivales, de poder desigual y de intereses contrapuestos”<sup>13</sup>. Ese público se manifiesta en una esfera muy amplia de discusión de los asuntos comunes que comprende al parlamento, la opinión pública (que se expresa en los medios de comunicación, las encuestas y la calle), y el espacio público asociativo.

Sabemos del carácter público de la vida política y del carácter público del orden estatal. Hoy, el espacio público ha sido redefinido y excede en mucho al Estado y los partidos políticos. Participan de él un conjunto de “actores” que no son organizaciones partidarias. Se alude con ello a una esfera muy amplia de discusión de los asuntos comunes que comprende la opinión pública, los movimientos informales, las organizaciones cívicas, los medios audiovisuales.

Siguiendo a la tradición republicana, la democracia es un proceso de ampliación de la esfera pública. La construcción de un espacio público común es la condición de realización de la democracia. Se habla, desde luego, de una construcción artificial, no de una creación natural. Cuando la democracia y el Estado de derecho organizan el ejercicio público del poder, las decisiones políticas deben estar abiertas a procesos adecuados de deliberación pública, abiertas a la participación y al veredicto de los ciudadanos<sup>14</sup>. En esta visión, que no se reduce sólo a la deliberación, las decisiones deben representar el interés público, desde una perspectiva igualitaria. Ahora, al hablar de *vida democrática* hacemos referencia a un concepto más amplio que la actividad electoral, que contiene formas de expresión de los ciudadanos no institucionalizadas, que debería ser analizada en el marco del *espacio público democrático*, situado en el ámbito de la sociedad civil<sup>15</sup>.

---

(13) Idem. P. 314

(14) Véase, Seyla Benhabib, *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad diversidad en la era global*, Katz, Buenos Aires, 2006, p. 183 y ss.

(15) Idem p. 180.

La democracia argentina ha tenido, justamente, dificultades para construir una esfera pública *relativamente abierta* a la deliberación y a la argumentación colectiva. La superioridad del ejecutivo sobre el parlamento es evidente tanto en situaciones de emergencia como en épocas de normalidad. Las prácticas decisionistas de los Presidentes desvalorizan las funciones legislativas y de control del Congreso, y la independencia del poder judicial. En la situación actual, la institución presidencial se ha visto fortalecida por la fragmentación del sistema de partidos y por la debilidad del parlamento, en detrimento de la integridad del sistema democrático.

Esta comprensión de una esfera pública amplia hace a la vitalidad de las sociedades democráticas. Las decisiones políticas tienen que ser el resultado de la deliberación institucional y del diseño de prácticas y diálogos en el espacio público de la sociedad civil. La decisión debería transitar un doble camino: la deliberación institucional y la deliberación informal. La legitimidad democrática es atribuida al poder por tres vertientes: la legitimidad del voto, la legitimidad constitucional (que regula el poder público y fija sus atribuciones) y la legitimidad social, que es una aprobación o desaprobación de las políticas públicas de los gobernantes, que depende de la satisfacción de las demandas de los ciudadanos. La legitimidad social se forma en la esfera pública civil (la opinión pública medida a través de las encuestas, los medios de comunicación, la calle, las asociaciones diversas), que implica un juicio permanente y un poder de control de los ciudadanos. Entonces, la legitimidad democrática no se basa únicamente en las urnas y en las normas constitucionales, sino también en un espacio de incesante debate y argumentación sobre los fines de la acción política. Es en el espacio público donde se piensa la legitimidad de la sociedad democrática.

El término vida democrática designa, decíamos, un concepto más amplio que el de instituciones y actividad electoral. Se alude, más bien, a la democracia como experiencia de vida, pero también a la definición de democracia como buen gobierno. La acepción vida democrática remite a la idea de que la democracia se vive también desde lo cotidiano, sin que haya que perder de vista los procedimientos. Las transformaciones políticas de la democracia actual abren las puertas a una democracia informal, contracara de la democracia representativa.

## 4. La metáfora del mercado y la metáfora de la audiencia

Tal vez la mejor descripción de la democracia como *método* se deba a la inteligencia de Schumpeter, quien en su libro *Capitalismo, socialismo y democracia* de 1942 (al que agrega un nuevo capítulo en 1946) arremete contra lo que entiende es la "teoría clásica de la democracia" del siglo XVIII, sostenida en su opinión por dos mitos imposibles de realizar: el bien común y la voluntad del pueblo. Según, entonces, la filosofía de la democracia del siglo XVIII "el método democrático es aquel sistema institucional de gestación de las decisiones políticas que realiza el bien común, dejando al pueblo decidir por sí mismo las cuestiones en litigio mediante la elección de los individuos que han de congregarse para llevar a cabo su voluntad"<sup>16</sup>.

En esa definición de democracia, Held<sup>17</sup> advierte que hay una combinación de elementos de distintas concepciones: utilitaristas, rousseauianas y hasta ciertas nociones marxistas acerca de la integración del Estado y la sociedad. Aunque hay una combinación de elementos, creemos que las objeciones de Schumpeter están dirigidas al descreimiento de la existencia de algo sustancial que se llama bien común y a la imposibilidad de deliberación de los ciudadanos, elementos (bien común, deliberación) que en todo caso impregnaban la definición de la democracia de los antiguos.

En este aspecto, la tesis central de Schumpeter (confirmada quizá por el funcionamiento del sistema político que busca definir) consiste en que el elector real de las democracias occidentales tiene muy poco que ver con el ciudadano ideal de la teoría democrática clásica. El ciudadano contemporáneo está poco informado, carece de una opinión autónoma y no tiene mucho interés por la política. En esta formulación elitista de la democracia, Schumpeter niega al ciudadano medio calidad racional en sus juicios políticos y le atribuye opiniones vagas y generales sobre esos temas. Esta falta de independencia se debe a las

---

(16) Op. Cit. p. 321.

(17) David Held, *Modelos de democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1991, p. 207.

presiones que los ciudadanos sufren por los "grupos" y a la influencia de la "propaganda" en una dirección determinada. El carácter manipulable de los deseos y las preferencias individuales es una prueba de que la "voluntad del pueblo" se "fabrica" por los "estados mayores" de los grupos y los partidos.

Por eso propone una "nueva teoría de la democracia" definida de la siguiente manera: "El método democrático es aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo"<sup>18</sup>. La democracia como método se basa en la competencia entre partidos por el voto popular. Si se trata de un método para instituir un liderazgo legítimo, la democracia puede ser compatible tanto con el capitalismo como con el socialismo. Por consiguiente, la característica de la democracia es la competencia y la alternancia de grupos líderes en el poder. El rol del pueblo es crear un gobierno, de ahí que la democracia no se asemeja a la idea de la "voluntad general" ni al "poder del pueblo", sino que ella se define como el "reino de los políticos". Es el gobierno de los "hombres políticos", y al pueblo sólo le cabe la tarea de elegir con su voto a los líderes legítimos. La función del voto es crear gobierno.

En este recorrido, Schumpeter asimila la competencia política a las reglas del mercado económico. Así como hay una competencia en el mercado económico la hay también en el mercado político: "la libre competencia por el libre voto". Los partidos no se definen tanto por sus principios y programas (que en verdad los tienen, aunque de hecho llevan en la práctica políticas similares), sino por actuar como "máquinas" electorales, cuya finalidad es triunfar en la lucha competitiva por el poder. Los partidos son "vendedores" de productos políticos y los electores son "consumidores-clientes". Los partidos representan un intento de regular la competencia política de manera similar a las prácticas de los empresarios, identificando de esta forma al partido con una empresa. No obstante, cabe señalar que Schumpeter preconiza la profesionalización de la vida política, ya que está destinada a producir gobiernos de expertos.

---

(18) Ídem, p. 343.

El ciudadano es un agente pasivo de la democracia como método, su papel se reduce a la aceptación o rechazo de los líderes políticos. Nos anticipamos a señalar dos puntos importantes en el debate y en la confrontación con el texto de Manin: la fiscalización de los ciudadanos y la configuración de las preferencias electorales. En la teoría de Schumpeter el ciudadano no fiscaliza al gobierno en el poder, a no ser que se niegue a reelegirlo, y su preferencia electoral no surge de su iniciativa sino que es configurada, como parte esencial del proceso democrático. "El candidato hace una oferta para obtener el cargo...y los electores se limitan a aceptar su oferta con preferencia a las demás o a rechazarla"<sup>19</sup>.

Cincuenta años más tarde, en un libro muy sugerente publicado en 1995, Bernard Manin discute, entre otras temas, tres cuestiones que aquí nos interesa remarcar: 1) el concepto tradicional de régimen de representación considerado como "gobierno por discusión"; 2) la naturaleza de la nueva escena pública, dominada por otros protagonistas, que abre paso a lo que denomina democracia de audiencia; 3) la existencia de una nueva forma de representación y no de una crisis de representación.

A pesar del vertiginoso cambio de época y la transformación de la política por las nuevas tecnologías de la información, subsiste, entre una obra y otra (con todas las diferencias), la idea de que el comportamiento electoral responde a la oferta política que se presenta en la escena pública, como tendremos la ocasión de ver enseguida.

Manin polemiza con Carl Schmitt y otros autores que consideraron al gobierno representativo como un "gobierno por discusión". Es sabido que Schmitt<sup>20</sup> siguiendo a Donoso Cortés definía a la burguesía como una "clase discutidora" que traslada toda la actividad política al plano de la discusión, en la prensa y en el parlamento, pero no es capaz de hacer frente a una época de luchas sociales. Si bien Manin no pone en duda que desde los orígenes del gobierno representativo, la idea de representación estuvo asociada a la discusión, argumenta

---

(19) Ídem. p. 359.

(20) Carl Schmitt, *Interpretación europea de Donoso Cortés*, Ediciones Rialp, Madrid, 1963, p.81-82.

que ni los constituyentes americanos ni los constituyentes franceses de 1789-1791 definieron al gobierno representativo como un "gobierno por discusión". Para nuestro autor la fórmula es confusa porque no indica con exactitud el lugar que ocupa la discusión en el gobierno. En cambio, Schmitt y numerosos autores señalan la relación entre la idea de representación y el rol de la Asamblea, por lo que interpretan que el lugar acordado a la Asamblea es una consecuencia de una previa y fundamental creencia en las virtudes de la discusión y en el principio del gobierno por la verdad (*Veritas non auctoritas facit legem*). Por tanto, el debate es el medio más apropiado para determinar la verdad, y el lugar del debate es el parlamento.

Según Manin, para los inventores del gobierno representativo (Locke, Montesquieu, Burke, Madison, Sieyès), el carácter colectivo de la instancia representativa no se deduce jamás de un razonamiento previo de los beneficios de la discusión. La asociación entre representación y Asamblea no fue una creación *ex nihilo* del pensamiento político moderno, sino un legado histórico que procedía de los órganos representativos de la sociedad feudal: "la asamblea de los Estados". La clave interpretativa para el autor francés se encuentra en dos conceptos: la discusión y el consentimiento. El objetivo de la discusión es producir consentimiento y no establecer un principio para tomar decisiones. En suma, lo que convierte a una propuesta en una decisión pública no es la discusión sino el consentimiento. *Es el consentimiento de la mayoría, no el debate, lo que hace la ley.*

Manin se aproxima, de esta forma, a un concepto de gobierno representativo como un sistema en el cual *no* todo se tiene que originar en la discusión, sino que todo ha de *justificarse* en el debate. Por eso le parece inadecuado definir al gobierno representativo como un "gobierno por discusión". En rigor, el gobierno representativo no es un sistema en el que la comunidad se autogobierna, sino uno en el que las políticas y las decisiones públicas son sometidas al veredicto del pueblo. Pero Manin va aún más allá, al afirmar que el análisis del dispositivo que regula la decisión pública en el gobierno representativo muestra que, contrariamente a lo que dice el sentido común y la ideología democrática, la democracia representativa no es una forma indirecta del gobierno del pueblo. La prueba es el protagonismo del

que dispone el veredicto de la comunidad. El pueblo se convierte de hecho en el juez de las políticas ejecutadas por los gobernantes, en la medida en que por su valoración retrospectiva de las iniciativas relativamente autónomas de los dirigentes controla la conducción de los asuntos públicos. En otro nivel, la instancia de discusión juega también el rol de un juez, en el sentido de que todas las propuestas han de ser sometidas a su aprobación, aún cuando no se hubieran originado en su seno. El concepto de veredicto o aprobación es el que mejor describe el rol asignado a la comunidad, ya sea por el propio pueblo o por sus representantes, concluye Manin.

El nuevo escenario público, en la opinión de nuestro autor, está dominado por los expertos en comunicación, los especialistas en encuestas y los periodistas. Estos nuevos protagonistas van a reemplazar a los activistas y a la burocracia de los partidos que fueron las figuras centrales del modelo de democracia de partido imperante en la mayor parte del siglo XX. La democracia del público o democracia de audiencia, como nueva forma de gobierno representativo, es el gobierno de los expertos en comunicación.

Como se trata de un tema muy conocido quiero subrayar únicamente dos notas que me parecen centrales en el modelo de democracia de audiencia, y que hacen a nuestra discusión. La primera, la personalización de la opción electoral. Los ciudadanos se inclinan cada vez más por votar a las personas en lugar de los partidos o sus programas. La fluctuación es la tendencia dominante en los procesos electorales de los últimos años. La segunda, el carácter reactivo del voto. El público responde a los estímulos políticos que se le ofrece, aunque en términos generales esto es así en todas las formas de gobierno representativo. La fluctuación del voto responde a las percepciones que tienen los ciudadanos de lo que está en juego en cada elección y no tanto a características socioeconómicas y culturales. Los votantes, interpreta Manin, parecen *responder* a los términos de la opción ofrecida por los hombres políticos, más que *expresar* su identidad social o cultural. Lo que predomina es la dimensión reactiva del voto. El electorado aparece, en consecuencia, como un *público*, como una *audiencia*, que reacciona a los términos que le son expuestos y propuestos en la escena pública. Es por eso que a esta forma de representación se la llama democracia del público o democracia de audiencia.

En consecuencia, antes que una crisis de representación lo que surge es una nueva forma de representación, tras el reemplazo de la democracia de partidos. Aunque imperfecta, agrega Manin, la "metáfora del escenario y lo público" es más adecuada para expresar la nueva realidad. La imagen del candidato, aunque no está libre de contenido político, es muy importante en su selección, y esto además fomenta la sensación de crisis de representación, así como también la persistencia de la brecha entre gobernantes y gobernados. El poder de la imagen induce, en fin, las elecciones.

La metáfora del mercado puede resultar polémica, pero tiene una cierta consistencia que ayuda a poner al descubierto un aspecto de la relación democrática. La política entra al mercado con la modernidad. Desde los griegos sabemos que el juego político es agonal<sup>21</sup>, que está regido por reglas dentro de las cuales intervienen los actores. Con la modernidad, esas reglas organizan la competencia electoral como un lugar de encuentro entre demandantes y oferentes, entre el pueblo y las propuestas, que no se agota en el acto comicial, sino que está igualmente conformado por la campaña electoral y por la disputa permanente entre gobernantes y oposición. El mercado político se convierte en un lugar tangible e incesante de intercambio, de conquista de votos, y de seducción de la opinión pública. Como ocurre en el mercado económico, no existe la competencia perfecta en el mercado político, ni los demandantes ni las elites políticas ingresan en la competencia en las mismas condiciones de libertad e igualdad. La metáfora del mercado lo que hace es desmitificar a la democracia como el "gobierno del pueblo" y ubica a la política —si bien en términos muy restrictos— como una actividad centrada en el interés electoral, que obliga a los gobernantes a orientar sus acciones en beneficio de los gobernados para no correr el riesgo de ser desalojados del poder en las próximas elecciones.

El mismo Manin considera justificable, como hace Schumpeter, describir a los políticos como empresarios en competencia por los vo-

---

(21) La política en Atenas, escribe Jean-Pierre Vernant, adopta también la forma de *Agón*, un torneo de oratoria, un combate de argumento, cuyo teatro es el *Ágora*, en donde la competencia se da entre iguales, en *Los orígenes del pensamiento griego*, Paidós, Barcelona, 1992, p.59.



tos, pero juzga menos apropiado caracterizar a los votantes como consumidores (como acontece en el mercado económico, donde el consumidor sabe lo que quiere), porque cuando un ciudadano entra al mercado político sus preferencias no están todavía formadas, se desarrollan en el curso de los debates públicos. En política, las demandas, sostiene el autor francés, no son exógenas, las preferencias no existen antes de las acciones de los políticos, por ello la analogía entre opción electoral y mercado se vuelve problemática. En la democracia de audiencia la opción final ofrecida a los votantes no es el resultado de un plan consciente o deliberado, sino que es el producto de una pluralidad de acciones no coordinadas. En Schumpeter, ya lo dijimos, la voluntad política no es un "voluntad auténtica", sino una "voluntad fabricada", y enseguida agrega: "En tanto que esto es así la voluntad del pueblo es el producto y no la fuerza propulsora del proceso político"<sup>22</sup>.

Más allá de los diferentes puntos de vista, se observa una coincidencia en el planteo de fondo de Schumpeter y Manin. Las preferencias de los ciudadanos no están preestablecidas, la configuración de las mismas son el resultado de procesos políticos abiertos e inciertos. Ambos autores reconocen que en el plano político no hay una demanda autónoma de la oferta, predeterminada. La metáfora del mercado de Schumpeter, propia de su visión y de un momento histórico, y la metáfora de la audiencia de Manin, que expresa otra realidad, son válidas para mostrar una exterioridad y una independencia relativa entre los que proponen y los que optan. Ahora bien, yendo a las diferencias, voy a insistir con lo siguiente: el elitismo político de Schumpeter niega a los ciudadanos su poder de fiscalización, en cambio, para Manin, desde la deliberación colectiva, todo está sometido al veredicto del pueblo, y, como dijimos, la rendición de cuenta es el componente principal de la representación.

La actividad política se construye, como es conocido, a partir de la televisión. Las imágenes simbólicas, los mensajes políticos, las campañas electorales, los debates, se adaptan al formato televisivo. El

---

(22) Op. Cit., p. 336.

ciudadano es un espectador y un consumidor de la política que ingresa a su hogar a través de los medios audiovisuales. Las nuevas tecnologías de la comunicación han rediseñado el espacio público y las formas de expresión de la política. Este modelo de comunicación no fue conocido por Schumpeter, quien murió en 1950. La pregunta que inquieta es sobre la relación de confianza que se establece entre los nuevos protagonistas de la escena política (los expertos en comunicación, los especialistas en encuestas, los periodistas) y la ciudadanía de audiencia. Los medios masivos de comunicación (hoy, multimedios), como toda empresa privada, se rigen por la lógica del balance final, y esto también forma parte del resultado de la elaboración y orientación de la información.

## **5. A modo de conclusión. ¿Qué democracia estamos construyendo?**

¿Cuál es el comportamiento del electorado en la democracia del público y quién expresa la voz del pueblo? Todo hace pensar que la democracia de audiencia ha cambiado las pautas del comportamiento de la vida política. Sin embargo, la pregunta que queda flotando es sobre la participación real del ciudadano y su actitud ante la política: ¿será la de un público consumidor de las ofertas del mercado político que le llegan por la televisión en el interior del hogar? La consecuencia sería una *pésima combinación del mercado político schumpeteriano con la video-democracia*. ¿Los ciudadanos seguirán informados por la sucesión de imágenes que la televisión les entrega diariamente y por las encuestas publicadas por la prensa? Como vemos, en este universo también hace su aparición la "democracia de sondeo", según la denominación de Giovanni Sartori. En consecuencia, la idea de un ciudadano más autónomo pareciera alejarse de nuestras realidades presentes. La democracia "participativa" (o cualquiera sea el adjetivo que acompañe al sustantivo democracia), debe ser concebida como una alternativa a la democracia de mercado, a la democracia de opinión, o la democracia como mero sistema de votación.

Los cambios son tan vertiginosos que algunos especialistas<sup>23</sup> describen ahora el ingreso a un nuevo mundo de imágenes omnipresentes, con menos televisión (en camino de desaparición, no como tecnología sino como medio), y con más presencia de Internet, de redes, terminales, de pantallas de teléfonos móviles o celulares, de megamedios mundiales como MSN, Google o Yahoo. ¿Cuál será el futuro de la democracia ante estos canales de expresión y comunicación que dominarán la escena política? Son los nuevos desafíos que obligan a repensar las fronteras del espacio público y la dinámica de la vida política, dominados por los *mass media* electrónicos.

Yendo específicamente al caso argentino, la *voluntad democrática*, de largo plazo (no en el sentido de perdurabilidad democrática), que echó a rodar en 1983 ha perdido la fuerza ordenadora de las ideas, de las reglas, y de una praxis cotidiana que organiza la comunidad política desde la perspectiva de la búsqueda del buen gobierno. Nuestra democracia ha resuelto bien la transferencia pacífica del poder, pero no ha podido resolver la cuestión del buen gobierno.

La idea de buen gobierno no es otra cosa en la actualidad que sinónimo de "Estado bien ordenado"<sup>24</sup>. Precisamente, una de las falencias de la voluntad democrática, de una voluntad política común. Un Estado bien ordenado refiere, pues, a la construcción de consensos básicos, a la garantía de seguridad jurídica, al respeto del edificio institucional, a la instauración de un orden justo, y a la producción de estabilidad política. El buen gobierno es aquel que hace lo que debe hacer; bosqueja e implementa opciones coyunturales y opciones estratégicas en función de las circunstancias y situaciones concretas, pero también de las orientaciones de mediano y largo plazo. El buen gobierno no se reduce a durar en el poder, su responsabilidad es hacer lo necesario para crecer gestionando los asuntos comunes.

---

(23) Remito a Jean-Louis Missika, *La fin de la télévision*, Éditions du Seuil et La République des Idées, Paris, 2006.

(24) Esta idea la tomamos de la Introducción de Eloy García, «Quentin Skinner, el *Buon Governo* de ambrosio Lorenzetti y el derecho político», al libro de Quentin Skinner, *El artista y la filosofía política*, Editorial Trotta y Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2009.

Desde las elecciones presidenciales de 2003, luego de la crisis institucional y social de 2001 tras la renuncia del presidente De la Rúa, se estrechó la relación entre ciudadanía y sufragio, por el vacío político que dejan las mediaciones partidarias. El argumento no se entiende sin la crisis de los partidos, el quebranto de las identidades masivas, y la personalización del poder. En los hechos, los ciudadanos están más dispuestos a votar que a participar en las organizaciones políticas. Los partidos han dejado de ser las "estructuras estructurantes" de la democracia. Pareciera que no existen partidos, sino meras coincidencias por el poder. Su proceso de desintegración deja las puertas abiertas a la ambición de los poderes personalistas. El poder de mando puede existir por sí mismo, se vacía de institucionalidad, su único afán parece ser la conquista de la opinión pública y no la orientación estratégica de la sociedad.

La débil estructuración de la democracia entraña un riesgo de fondo. La sociedad se presenta cada vez más libre y emancipada de la representación partidaria, por las razones antes invocadas. Mientras decae esa forma de representación, que es el lugar del interés general, se fortalecen las representaciones sectoriales (centrales sindicales, corporaciones agrarias) en el interior de los ámbitos parlamentarios. En cierto modo, se corporativiza la política.

Sabemos también que los *absolutos en la política* han entrado en crisis. En rigor, la política es una combinación de deliberación y decisión. El problema radica en aquellas concepciones que absolutizan el momento de la decisión, en detrimento de la negociación y el consenso. La política concentrada en la retórica de la decisión, separada de las instituciones deliberativas, es el contramodelo de una democracia republicana. Lo que tenemos por delante, entonces, es una democracia desolada de toda perspectiva republicana.

En ese paisaje, la política adquiere nueva existencia con partidos devaluados, y desafía a la democracia representativa. Esto nos conduce a una pregunta insoslayable sobre el *porvenir* de la democracia, y sobre la vida social y política en ella implícita.

La democracia argentina comienza a ser resignificada. El marco conceptual e institucional de la democracia representativa resulta hoy insuficiente para comprender y contener las deficiencias de las institu-

ciones, las desigualdades sociales, la dinámica de nuevos actores, su modo de intervención, el poder de la calle, y el protagonismo creciente de los medios de comunicación. Pero los cambios que hacen a la calidad institucional de la democracia se miden también por la capacidad de construir procesos argumentativos y por la vitalidad del intercambio de opiniones, que de ninguna manera niegan el momento de la decisión política. Los acontecimientos con los que se inicia el siglo XXI dejan una marca en el sistema de poder, que recoge la reacción incesante de la sociedad y somete, como nunca, la relación entre gobernantes y gobernados a la prueba constante de la opinión ciudadana.

## Bibliografía

- Arendt, Hannah: *Sobre la Revolución*, en Revista de Occidente, Madrid, 1967.
- Benhabib, Seyla: *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad diversidad en la era global*, Katz, Buenos Aires, 2006.
- Carré de Malberg, R.: *Teoría general del Estado*, FCE, México, 1998.
- De Francisco, Andrés: "Para forzar a los gobiernos a responder", en María Julia Bertomeu, Antoni Doménech, Andrés de Francisco, *Republicanism y democracia*, Miño y Dávila editores, Buenos Aires, 2005.
- Hauriou, Maurice: *Principios de Derecho Público y Constitucional*, Comares, Granada, 2003.
- Heermet, Guy: *El invierno de la democracia. Auge y decadencia del gobierno del pueblo*, en Los libros del Lince, Barcelona, 2008
- Held, David: *Modelos de democracia*, Alianza Universidad, Madrid, 1991.
- MacIver, R. M.: *El monstruo del Estado*, FCE, México, 1942.
- Manin, Bernard Manin: *Principes de Gouvernement Répresentatif*, Calmann-Lévy, Paris, 1995.
- Morgan, Edmund S. Morgan: *La invención del pueblo. El surgimiento de la soberanía popular en Inglaterra y Estados Unidos*, Siglo Veintiuno editores, Buenos Aires, 2006.

Peruzzotti, Enrique y Smulovitz, Catalina (editores): *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*, Temas, Buenos Aires, 2002.

Pitkin, Hanna Fenichel: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

Pitkin, Hanna Fenichel: *Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

Schmitt, Carl: *Interpretación europea de Donoso Cortés*, Ediciones Rialp, Madrid.

Schmitt, Carl: *Teoría de la Constitución*, Alianza Universidad, Madrid, 1982.



# La corrupción política: tipos, causas y remedios

Ramón Soriano

## 1. La corrupción política: una aproximación a su definición

Ernesto Garzón Valdés afirma que "la corrupción consiste en la violación de una obligación por parte de un decisor con la finalidad de obtener un beneficio personal extraposicional de la persona que lo soborna o a quien extorsiona".<sup>1</sup> Siguiendo a Ernesto Garzón la define Jorge F. Malem de la siguiente forma: "el incumplimiento de un deber posicional a cambio de la obtención de un beneficio se ha manifestado como el núcleo de la práctica corrupta, donde es posible distinguir básicamente entre soborno y extorsión".<sup>2</sup> Nicolás López Calera da una definición sucinta y clara: "el aprovechamiento de un cargo o función pública en beneficio de intereses privados, particulares o compartidos".<sup>3</sup> Hay quienes proporcionan un concepto más amplio de corrupción política fuera del ámbito de la norma penal, relacionando la corrupción con actitudes y comportamientos no castigados por el código penal, pero sí reprobables por la sociedad, lo que nos remite al conflicto y contradicción entre sanción jurídica y sanción social. De esta corrupción política en sentido amplio se hace cargo Manuel Jiménez de Parga al afirmar que "*la corrupción política es, ante todo, un asunto de ética social*".<sup>4</sup>

Creo que la corrupción política debe ser entendida como infracción de normas e incumplimientos de deberes impuestos por las normas, en concordancia con la definición de corrupción política que intentaré más adelante. Sin desconocer que hay supuestos de corrup-

---

(1) E. Garzón, 1997, 80.

(2) J. Malem, 1997, 88.

(3) N. López Calera, 1997, 120.

(4) M. Jiménez de Parga, 1997, 139.



ción no incluidos en el código penal, porque es un hecho más que demostrado que el código llega tarde a proporcionar protección contra prácticas corruptas sentidas y percibidas como tales por los ciudadanos pero aún no recogidas en la legislación penal. La corrupción es como una banda ancha en la que solamente algunos puntos son considerados como corrupción política, esto es, objeto de consideración por la norma penal y denominados delitos. Lo que quiere decir que la conciencia social del campo de la corrupción es mayor que el campo señalado por la legislación. Y con seguridad lo que hoy no forma parte del ámbito de la corrupción, sí lo será en el futuro en la medida que la ética social presione sobre el legislador y éste se vea obligado a definir determinados supuestos de la banda como puntos legales de corrupción política. Un tránsito desde la conciencia social a la norma legal prohibitiva. Asimilando la terminología de Heidenheimer sobre los tipos de corrupción, que luego veremos, un tránsito desde la corrupción blanca a la gris y de ésta a la negra. A esta plasticidad y conversibilidad de la corrupción política se refiere también Jiménez de Parga cuando se lamenta de casos evidentes de corrupción que sin embargo no son considerados así en sus respectivos países: el pago con importantes cargos públicos, como las embajadas, a los altos contribuyentes en la elecciones de Estados Unidos, el mantenimiento de cuentas secretas de los bancos suizos "nutridas con el dinero de tiranos, maleantes, mafiosos y demás millonarios de la peor ralea"<sup>5</sup>, la concesión de generosos créditos de los bancos españoles a los partidos políticos a cambio de futuros favores (que a veces se consignan en documentos mercantiles).

Aún cuando en estas definiciones se habla principalmente de dos delitos, el soborno y la extorsión, en los casos en que el definidor baja a los tipos delictivos, es necesario tener en cuenta que el abanico de delitos posibles en el ámbito de la corrupción son muchos más. Francisco J. Laporta hace una amplia enumeración con definición incluida: soborno, extorsión, arreglos, alteraciones fraudulentas del mercado, malversaciones y fraudes, especulación financiera con fondos públicos, parcialidad, colusión privada, uso de información privilegiada.<sup>6</sup>

---

(5) M. Jiménez de Parga, 1997, 144.

(6) F. Laporta, 1997, 21-22.

Tras la lectura de múltiples definiciones de corrupción política creo que en ella aparecen tres elementos constitutivos: a) el incumplimiento de una norma, b) realizada por una persona que desarrolla una función pública, y c) la obtención por esta persona de un beneficio, ya sea propio o de un colectivo, social o institucional. Con esto elementos se puede trazar la siguiente definición: *la corrupción política consiste en el incumplimiento de una norma realizada por una persona que desarrolla una función pública, con la finalidad de obtener un beneficio, ya sea propio o de un colectivo, social o institucional.*

Los caracteres que en la actualidad presenta la corrupción política son alarmantes, porque nos indican que estamos ante un fenómeno social extendido y de gran calado; un fenómeno extenso e intenso, porque atañe con profundidad a grandes zonas de la vida social.

La corrupción política es *omnipresente y persistente*; está en toda clase de sociedad, en todos los sistemas políticos; y no solamente está, sino que no se va; su relevancia dependerá de los controles jurídicos e institucionales y de la sensibilidad social respecto a la misma y el grado social de admisibilidad, pero en todo caso la corrupción persiste; hasta el punto de que algunos estudiosos del fenómeno lleguen a catalogarle como un hecho natural.

Pero la corrupción política no sólo es un hecho habitual, sino *abrumador*; no sólo existe siempre, sino que su existencia abruma. Basta para comprobarlo hacer un análisis simple: la diferencia entre el monto de los ingresos legales que reciben los partidos políticos (subvenciones presupuestarias, cuotas de militantes, donaciones, créditos bancarios) y el monto de sus gastos reales. La diferencia es astronómica. Interesante trabajo de campo para un sociólogo, que arrojaría enormes "agujeros negros".

Ya está cambiando la opinión pública generalizada de que la corrupción es cosa de unos pocos atrevidos, algo excepcional. La reiteración de los casos de corrupción, y sobre todo de las tramas organizadas de la corrupción que llega a insertarse en los partidos políticos, ha hecho que la percepción social de la corrupción haya cambiado últimamente. Hoy ya no resultan chirriantes las apreciaciones de los estudiosos de la corrupción política de la democracia española en la última veintena del siglo anterior. Decía A. Nieto en 1997: "Nótese que

estoy hablando de fugas que rondan el billón de pesetas anuales. Un corretaje fabuloso que convierte a la política en un negocio... Un negocio en el que se juega más de un billón de pesetas anuales que se van a repartir entre el partido, sus hombres en el aparato estatal y en la intermediación y, en fin, los particulares".<sup>7</sup> Nieto considera a la corrupción política tan gruesa en la democracia española que llega a decir: "yo estoy absolutamente convencido que la corrupción alcanza hoy unos niveles incomparablemente más elevados que en la dictadura franquista".<sup>8</sup>

Un dato que muestra la relevancia de la corrupción es la corrupción en cadena. El modelo clásico de la corrupción política no es el de una persona o grupo de personas reducido. Ésta es una visión parca de la corrupción pretendida por los políticos. No es la que suele aparecer en los medios de comunicación. El modelo habitual es el de una corrupción en cadena, que cuando llega a sus extremos se convierte en corrupción organizada e incluso institucional. Una sucesión de personas corruptas, que quizás no se conozcan entre sí todas ellas, en la que figuran los políticos, los intermediarios de fuera y dentro del partido, los auxiliares de los intermediarios, los empresarios, los clientes y beneficiarios. Cuando la corrupción en cadena persiste y permanece en el tiempo puede ser denominada corrupción organizada. Este tipo de corrupción presenta el problema de identificación de la responsabilidad: ¿quién y hasta dónde es responsable cada eslabón de la cadena de corrupción? Difícil puede resultar sopesar el conocimiento de los hechos delictivos y la jerarquía que cada uno ocupa en la trama. A esta cuestión de la identificación de la responsabilidad se refiere Dennis F. Thompson al afirmar: "si bien puede determinarse la inmoralidad de una política, es imposible encontrar a alguien que la haya elaborado por sí solo".<sup>9</sup> La responsabilidad se diluye en una serie de personas siendo difícil aquilatar el grado de responsabilidad de cada una. "Cuando los ciudadanos buscan –asegura Thompson– a quién pedir cuentas de una determinada política, rara vez descubren a un funcionario que sea

---

(7) A. Nieto, 1997, 20.

(8) A. Nieto, 1997, 50.

(9) D. Thompson, 1999, 65.

únicamente responsable, o alguien cuyo aporte al resultado colectivo tenga peso suficiente como para adjudicarle el crédito o la culpa de esa consecuencia".<sup>10</sup>

La corrupción es omnipresente, persistente, abrumadora y además *oscurantista*. La cifra oscura de la corrupción es enorme; con seguridad más alta que la mayoría de los delitos. A pesar del goteo constante de casos de corrupción que nos ofrecen los medios, estos casos declarados representan una ínfima proporción comparados con la corrupción real. La escasa legislación limitativa y supervisora del uso de los dineros públicos, por un lado, y la condición humana, por otro, fomentan el crecimiento de la corrupción. Todas las personas son en principio honestas, pero es difícil resistir la tentación cuando el tentado ve ante sí un horizonte claro de impunidad; más aún si conoce la impunidad de algunos corruptos. Una vez más A. Nieto toca la tecla del realismo: "Pocos secretos están tan bien guardados como las cuentas reales de los partidos políticos... En esta materia rige la vieja máxima de que la mano derecha no debe conocer lo que hace la izquierda".<sup>11</sup>

La corrupción política no es un hecho aislado de la sociedad y sus valores, porque la curva de la corrupción sigue a la curva de los valores ético-sociales; de cómo la sociedad valora la corrupción de sus hombres públicos, así es la corrupción y su alcance; esto quiere decir que la corrupción tiene una conexión con la ética social o que es una *cuestión de ética social*; y en la misma medida que varía la ética social, cambia también la percepción y valoración social de la corrupción. La diversa percepción social vale para distinguir dos clases o tipos: la corrupción jurídica (sancionada por las normas jurídicas) y la corrupción moral (sancionada por la ética social); ambas pueden converger o distanciarse en los periodos históricos. Algunos autores llegan a un punto más alto sosteniendo que la corrupción es un hecho cultural. Ilustrativo es el título de un libro del argentino León Pomer: *La corrupción: una cultura argentina*. Para el autor es cultura todo lo que no es genético; "todo lo adquirido en un específico tejido interrelacional; o dicho así: lo incorporado desde el útero materno hasta

---

(10) D. Thompson, 1999, 65.

(11) A. Nieto, 1997, 30.

el previsto final".<sup>12</sup> La corrupción es para él un elemento de la cultura argentina: "el vasto mundo de la corrupción es un mundo cultural que no existe en un vacío social".<sup>13</sup>

En función de esta conexión con los valores éticos-sociales, la corrupción tiene una dimensión temporal y dinámica; lo corrupto lo es hoy y aquí, lo hoy corrupto puede no serlo mañana; lo que hoy no es corrupto o no parece serlo mucho (como las cuentas numeradas, sin identificación, de la banca suiza, que permiten blanquear el dinero negro), quizás mañana parezcan casos de extrema corrupción.

## 2. El ámbito de la corrupción: tipología y causas

Los estudiosos de la corrupción política suelen citar la clasificación ya clásica de Heidenheimer, que distinguía tres tipos: corrupción blanca, gris y negra.<sup>14</sup> Corrupción blanca es la consentida o admitida por la sociedad; corrupción gris es la que unos consienten y otros rechazan; corrupción negra es la que todos rechazan.

El éxito de esta tipología nos indica dos cosas: que es difícil separar tipos claros en el concepto y que la corrupción tiene un sentido dinámico en función de la variabilidad de su percepción social. Es difícil encasillar un caso de corrupción en un tipo determinado en un momento dado, y también mantenerlo por largo tiempo en el tipo seleccionado. La inserción de ejemplos de corrupción en estos tipos depende de las condiciones de espacio y tiempo: cada sociedad en un momento dado manifiesta su propia y singular lista de tipos y casos susceptibles de ser incluidos en dichos tipos.

Así la recomendación en nuestro país sería un caso de corrupción blanca; el uso del despacho público para asuntos privados un caso de corrupción gris y la obtención de dinero a cambio de la concesión de

---

(12) L. Pomer, 2004, 29.

(13) L. Pomer, 2004, 52.

(14) A. Heidemheimer et al., 1993.

una contrata un caso de corrupción negra. Son ejemplos acuñados por mí, colocándome en el difícil papel de intérprete social, percibiendo los valores cívicos de la sociedad que le rodea. Ejemplos que lógicamente admitirían la controversia y contradicción de otro ciudadano que pretendiera asumir un idéntico papel de intérprete social.

Otra tipología más cerrada sería la de distinguir entre corrupción individual o privada, perpetrada por el individuo o un grupo, y la corrupción institucional o pública, perpetrada por una institución u organismo, en cuyo seno se realizan prácticas corruptas, que benefician a dicha institución u organismo. A veces es difícil separar una de otra, porque las fronteras no están claras o ya que conjuntamente el individuo o grupo y la institución u organismo se benefician de la práctica corrupta (cuando, p. e., tanto el político como su partido obtienen beneficio del cobro de comisiones ilegales).

También podríamos hablar de corrupción jurídica, que es la incluida y sancionada directamente en las normas jurídicas, y corrupción moral, que es sancionada por las concepciones ético-sociales dominantes, aunque no estén recogidos los casos de corrupción según estas concepciones en las normas de derecho. Esta distinción se basa en la divergencia entre sanción jurídica y reprobación social: un comportamiento, que la sociedad considera reprochable, no siempre es sancionable jurídicamente, porque no forma parte de un tipo penal. Divergencia propia de los regímenes autoritarios con códigos penales en los que no se incluyen los delitos económicos, los llamados "delitos de cuello blanco", reprobados por la sociedad no obstante su impunidad. Para buena parte de los ciudadanos suizos con seguridad serán casos de corrupción moral las cuentas numeradas, sin identificación, de los bancos del país, que permiten el blanqueo del dinero negro, aunque estas cuentas sean perfectamente legales.

Se ha subrayado la persistencia de la corrupción política, que para algunos reviste las características de un hecho natural: siempre ha habido y siempre habrá corrupción; en cualquier sociedad, en cualquier sistema político. Debido a esta persistencia, una pregunta de los estudiosos ha sido la de precisar la relación entre corrupción y sistema político, si es que es posible establecer alguna relación. Unos afirman que la corrupción es indistinta comparada con los modelos políticos;

otros que es más propia de los regímenes autoritarios o de las democracias; opiniones para todos los gustos. E. Garzón indica que no hay una correspondencia entre corrupción y determinados sistemas políticos o formas de gobierno. "Esta supuesta correlación –dice– entre mayor democracia y menor corrupción o, lo que es lo mismo, entre dictadura y corrupción no es empíricamente sostenible. Es significativo que haya habido menos corrupción bajo Stalin que bajo los regímenes soviéticos o rusos subsiguientes y que las democracias occidentales abundan en ejemplos de corrupción gubernamental".<sup>15</sup>

En mi opinión el hecho de que las democracias hacen más transparentes y cognoscibles los casos de corrupción política no es un dato que avale su mayor índice en estos sistemas políticos, sino su mayor conocimiento; la libertad política no engendra por sí misma más corrupción, sino más conocimiento público de la misma. Las dictaduras, y en general los sistemas políticos autoritarios, crean condiciones idóneas para una mayor extensión de la corrupción; hay en ellos más descontrol y ocultismo, y por consiguiente mayor sentimiento de impunidad que facilita los casos de corrupción; es un dato constatable y bien significativo que en los códigos penales de estos regímenes los delitos afines a la corrupción política no existen o aparecen muy mermados en sus posibilidades; delitos que hacen acto de presencia en las democracias; nuestro país en su tránsito desde una dictadura a una democracia es un buen ejemplo de este aserto. E. Lamo de Espinosa resume esta convergencia de la corrupción política con los regímenes autoritarios en una frase acertada, no obstante su radicalismo: "en las dictaduras no hay propiamente corrupción; ella misma es la corrupción institucionalizada".

En el capítulo de las causas, compendio el conjunto de causas de la corrupción en tres apartados: económico, social y político.

En el **orden económico** las causas derivan de tres fenómenos primordialmente: a) políticas sociales del Estado social o Estado del bienestar (prestaciones sociales, subvenciones, contratos de servicios

---

(15) E. Garzón, 1997, 41.

u obras, etc.) en las que los políticos son los encargados de la selección de las demandas sociales; b) privatizaciones del sector público, que se llevan a cabo en el marco de una discrecionalidad administrativa descontrolada, y c) descentralizaciones de actividades públicas transferidas a comunidades y entes locales, sin el acompañamiento de un marco normativo de control.

En el **orden social** la motivación reside en la ausencia de una moral pública y cívica que incrimine a la corrupción y a los corruptos, la ausencia de la sensibilidad y responsabilidad ciudadanas. La falta de esta moral pública deriva de dos tipos de ciudadanos: los fraudulentos y los conformistas.

En el primer grupo los ciudadanos en general no están en condiciones de exigir responsabilidades ajenas, cuando no asumen las propias; existe un crecido número de ciudadanos que no son corruptos, al no obtener una ventaja de un procedimiento ilegal como hombres públicos, pero que sí cometen fraude (cobro ilegal del desempleo y subsidios, impago a la Seguridad social, trabajo y dinero negro, etc.) La moral pública empieza por uno mismo; uno no puede exigir a otros un comportamiento correcto, si no se lo exige a sí mismo.

En el segundo grupo los ciudadanos cumplen con el derecho y los deberes que éste les impone, pero trazan una raya entre su campo privado y la esfera social, en la que prefieren no introducirse; allá cada uno con su conciencia. Hacen la vista gorda con los comportamientos ajenos ilícitos, llegando en algunos casos a la pública alabanza del defraudador con envidia encubierta (especialmente de quien consigue engañar a Hacienda, que es para algunos el enemigo público número uno del ciudadano) Las razones de este proceder son variadas, pues van desde el simple desinterés social al temor de que una actitud crítica les reporte algún perjuicio, tarde o temprano.

En el **orden político** las causas de la corrupción política residen en la falta de normas jurídicas y de instituciones de control y exigencia de responsabilidades. Donde no hay normas e instituciones de vigilancia del comportamiento correcto se residencia la discrecionalidad de los responsables políticos, que facilita las tentaciones para incurrir en casos de corrupción.



### 3. Remedios y propuestas contra la corrupción política

Señalo a continuación cinco puntos básicos, en los que habría que actuar para aminorar, al menos, los casos de corrupción política, si es que no es posible suprimirlos de plano.

#### 3.1. La independencia y la autonomía de los poderes públicos

La primera propuesta, de orden político, es la no interferencia de unos poderes en otros y en este ámbito la independencia e imparcialidad del poder judicial; si el poder judicial es mediatizado, la corrupción, que es cosa de políticos y gestores públicos, crecerá. Es un dato comprobable que los partidos políticos no suelen perseguir a sus corruptos, sino todo lo contrario: ponen la mano en el fuego por ellos, pues tienen que velar por la buena imagen pública del partido y sus militantes; cuando ya no tienen más remedio suelen conceder a la opinión pública un "chivo expiatorio", de tarde en tarde, al que sacrifican como la "oveja negra" del partido y sus honestos militantes. Los ciudadanos, ya lo hemos visto, hoy por hoy, no suelen exigir a sus políticos la asunción de responsabilidades al incurrir en comportamientos incorrectos o ilegales; más bien se mantienen al margen, como si las cosa pública no fuera con ellos; de hecho, los políticos, arropados por sus partidos, se permiten no dimitir nunca, hagan lo que hagan.

En esta tesitura, la evitación de la corrupción, ante la desidia y abandono de los partidos políticos y los ciudadanos, queda exclusivamente en las manos de los jueces. Pero si la alta judicatura, como sucede en nuestro país, es interferida por los partidos políticos según el sistema de cupos, esto es, el porcentaje de escaños electorales obtenidos, falla la independencia de los jueces y el clima idóneo para perseguir la corrupción.

Por lo tanto, habría que cambiar el panorama político actual de España para garantizar una inexistente separación de poderes, que tendría que pasar por las siguientes reformas necesarias:

### 3.1.1. La mediatización de las altas magistraturas por el Parlamento

En nuestro país la máxima interferencia contraria a la independencia del poder judicial se produce al más alto nivel de las relaciones entre el Parlamento y la Administración de justicia. Los parlamentarios designan por el sistema de cupo de los partidos a los miembros del Consejo General del Poder Judicial y son estos miembros quienes, a su vez, designan a los altos jueces del país, a los que ocupan los más altos cargos de la justicia. En efecto, el art. 112 de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, ordena que el Congreso y el Senado, respectivamente, designen como miembros del Consejo General del Poder Judicial a cuatro vocales entre abogados y juristas, de reconocida competencia y con más de quince años en el ejercicio de su profesión, y a seis vocales entre jueces y magistrados de todas las categorías y órdenes.

Por su parte, el Consejo General del Poder Judicial hace la propuesta por tres quintas partes del presidente del Tribunal Supremo y de dos magistrados del Tribunal Constitucional y la propuesta de los magistrados del Tribunal Supremo, de los presidentes y magistrados (art. 107 de la Ley 6/1985).

La designación de los miembros del Consejo General del Poder Judicial por los parlamentarios suscitó un clamor en la doctrina y la opinión pública, porque una mal entendida "democratización" de la justicia escondía, como caballo de Troya, un atentado al principio de separación de los poderes del Estado. El Tribunal Constitucional no declaró inconstitucional la reforma de 1985 en este punto, pero advirtió intuitivamente de un riesgo: que los puestos a cubrir "se distribuyan entre los partidos en proporción a su fuerza parlamentaria" ( STC 108/1986, f.j. 13). Riesgo que se ha convertido en permanente realidad.

El resultado ha sido la politización del Consejo General producida en un doble plano: la interferencia de los partidos políticos en el nombramiento, a la que ya me he referido, y la autocensura de los jueces que aspiran, como es natural, a alcanzar un alto puesto en la magistratura. Un testigo de primera fila, P. Andrés Ibáñez, lo resume así: "El CGPJ es una institución fuertemente deslegitimada ante sus gobernados, los jueces, dada la designación político-partidista de todos sus

componentes... Toda posibilidad de acceso desde la condición de juez al órgano de gobierno pasa por despertar el interés, o por la obtención de la confianza de un partido político".<sup>16</sup>

También designan los parlamentarios a ocho de los doce magistrados del Tribunal Constitucional de la siguiente manera: cuatro magistrados por el Congreso y otros tantos por el Senado, en ambos casos por las tres quintas partes de los miembros de cada cámara, según exige el art. 159, 1 de la Constitución. La selección de los cuatro miembros restantes del Tribunal Constitucional no soluciona, sino que en cierta manera empeora la mediatización del órgano de justicia más emblemático, que por su condición de intérprete nato de la Constitución debería tener garantizada su independencia; en efecto, dos de estos miembros son designados, sin más, por el Gobierno (con lo que a la interferencia del Legislativo se une la del Ejecutivo, menos justificada evidentemente que aquella) y los otros dos son designados por el Consejo General del Poder Judicial (que ya hemos visto es un órgano totalmente interferido, a su vez, por el Legislativo).

Con lo que los jueces de más relevancia deben en último caso sus puestos a los partidos políticos, que confían en ellos y por ello les designan. Hasta el punto de que en el argot político se clasifican a los jueces según sus dependencias (jueces del PSOE, del PP, de IU, de CIU, etc.). Es fácil, p.e., hacer ahora mismo la lista de los nombres de componentes de altas instituciones judiciales, que "pertenecen" a cada partido político. Los medios de comunicación bien que lo airean. Sería interesante constatar la equivalencia entre el sentido de las decisiones de los altos jueces y la línea ideológica de los partidos a los que deben sus cargos. Cometido de un trabajo de campo de sociología de la judicatura que está por hacer en nuestro país.

Los partidos políticos no deben designar a los altos jueces del país a través de sus parlamentarios, ni incluso por mayoría cualificada, pues está demostrado que estas mayorías especiales solo sirven para instrumentar un sistema de cooptación, sin que garanticen la elección de los mejores. Hay que arbitrar un *procedimiento interno dentro de la carrera judicial para la selección de las altas magistraturas*.

---

(16) P. Andrés Ibáñez, 1997, 947.

El argumento con el que se justificó la reforma de la elección de los jueces por el Parlamento en 1985, tras la asunción del Gobierno por el PSOE en 1982, ya no se sostiene. Era el fundamento de la democratización del Poder judicial. Y es curioso constatar que esta idea fue bien vista por grandes sectores de la opinión pública, sin reparar en el daño que se produciría a un puntal del Estado de Derecho, como es la separación e independencia de los poderes públicos

Igualmente los partidos políticos no deben designar a los miembros del Consejo General del Poder Judicial, órgano de la administración judicial, al que se le suele restar importancia porque no cumple actividades jurisdiccionales, pero que, no obstante, tiene a su cargo la competencia de la carrera judicial de los jueces. Habría que poner en funcionamiento un *procedimiento electoral interno de listas abiertas dentro de la carrera judicial para la selección de los miembros del Consejo General del Poder Judicial*.

### 3.1.2. La mediatización del Fiscal General del Estado por el Gobierno

Quizás la interferencia más acusada y más visible sea la del Gobierno en relación con la figura del Fiscal General del Estado, que ejerce la jefatura única y la representación del ministerio fiscal. Éste tiene a su cargo la vigilancia del respeto al derecho y a las instituciones constitucionales, el ejercicio de acciones penales y civiles, la independencia de los tribunales, las garantías de los derechos de las personas, la intervención en toda clase de procesos y la defensa de los intereses públicos y sociales, entre otras importantes funciones. Son funciones tan relevantes que se imponen de suyo la independencia y autonomía de la institución. La falta de estas cualidades haría la interferencia más grave en esta institución que en otras, por ser menos justificada y más preciosos los derechos y garantías encomendados al ministerio fiscal. Sin embargo, en España el Fiscal General es designado por el Gobierno.

Los casos más visibles de la improcedencia de esta designación tienen lugar cuando las actuaciones del Fiscal General se dirigen con-

tra políticos del Gobierno o políticos de la oposición al Gobierno, en cuyo descrédito quizás pudiera estar interesado el Gobierno. Es razonable pensar que no debe sentirse a gusto el Fiscal General cuando tiene que actuar contra políticos, a cuyo jefe debe su cargo... y tampoco contra los adversarios políticos de dicho jefe. Los medios nos ofrecen casos ilustrativos, semana tras semana. Escojamos una. En la segunda semana de marzo de 1998 el ministerio fiscal interesaba suplicatorios al Congreso de los Diputados para proceder contra varios senadores del partido en el Gobierno, el PP, y denunciaba al senador y presidente de la Diputación de Guadalajara, perteneciente al mismo partido, ante el Tribunal Supremo; en las mismas fechas el Fiscal General del Estado avalaba el recurso del fiscal contra la concesión por la Generalitat de Cataluña del tercer grado a favor de dos condenados por el caso "Filesa", pertenecientes al partido de la oposición.

El Fiscal General del Estado no debe ser elegido por el Gobierno, directamente o por el sistema de una terna presentada por otro órgano del Estado. Como en el caso de los puntos anteriores, debe ser seleccionado mediante un *procedimiento electoral interno de listas abiertas dentro del cuerpo de fiscales para la selección del Fiscal General de Estado*.

### 3.1.3. La mediatización de los órganos de control del Parlamento

De esta interferencia de los partidos políticos al más alto nivel tampoco se salvan los órganos parlamentarios de control externo, el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas, tanto en el plano del Estado como de las Comunidades Autónomas. El Defensor del Pueblo del Estado es designado por las tres quintas partes del Congreso y el Senado, en primera convocatoria, a propuesta de la Comisión mixta Congreso-Senado (art. 2 de la Ley orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo). Semejantes trámites se exigen en la designación de los defensores de las Comunidades Autónomas. E igualmente en la designación del presidente del Tribunal de Cuentas. Ambos órganos reciben diversas denominaciones en las Comunidades Autónomas.

También en estas instituciones de supervisión y control de la legalidad vigente, en materias tan importantes como los derechos y liber-

tades fundamentales (Defensor del Pueblo) y los contratos, presupuestos y gastos en el sector público (Tribunal de Cuentas) los partidos exigen su cupo y designan a quienes proporcionalmente les corresponden en comandita con otros partidos. Y también en estas instituciones se ha practicado la "pantouflage"; hemos podido comprobar cómo importantes hombres de partido, que en el momento de la designación desempeñaban responsabilidades políticas, dejaban su cargo público de gobierno para sin el mínimo rubor, al parecer, desempeñar funciones parajudiciales de supervisión y control.

Los denominados órganos parajudiciales, controladores de la acción de la Administración como representantes del Legislativo, tal como el Defensor del Pueblo o la Cámara de Cuentas, no deben ser elegidos sin más por el Parlamento (en el caso de las Comunidades Autónomas por sus respectivos Parlamentos autonómicos), sino respetando al menos dos condiciones. La primera es la de *dejar manos libres al Defensor y al Presidente de la Cámara de Cuentas para designar a sus Adjuntos*, y que no se conviertan ambas instituciones en presa de los partidos políticos, que imponen al Defensor y Presidente la lista de sus adjuntos, repartiéndose los partidos la "tarta" de estas instituciones en función de su cuota de representación parlamentaria. La segunda es *la exigencia de una vacatio de ejercicio de responsabilidades políticas* antes del desempeño de los cargos en ambas instituciones.

Como conclusión general de este apartado de la necesaria independencia y autonomía de los poderes públicos, los hechos han demostrado que ha tenido lugar una perversión del sentido y finalidad de los preceptos constitucionales y legislativos, que exigen una mayoría cualificada para la elección de importantes cargos públicos. La gran perversión se produce porque la persecución del global consenso unitario se suplanta por consensos sectoriales partidistas. Se sustituye el consenso global hacia un mismo objeto estimable para todos –el conjunto de los candidatos seleccionados– por una pluralidad de consensos sobre objetos particulares –los candidatos de cada partido–. *Se cambia el universalismo del mérito de los candidatos por el faccionalismo de las afinidades de los candidatos de cada partido. El faccionalismo se coloca en el lugar del pretendido universalismo y la afinidad en el del mérito del candidato.*

La gran perversión se origina porque se emplea un principio político donde no corresponde. Se aplica el principio representativo a la institución de la justicia, que por su naturaleza no debe asumirlo. El poder judicial, víctima de las cuotas de los partidos políticos, no debería sufrir este principio representativo en su composición, sino gozar del único principio que le corresponde, el de la independencia; y el resto de los poderes públicos, comenzando por el legislativo, debería tener especial cuidado en proveer con sus normas las condiciones y medios para conseguir este único principio, en vez de doblegarle y ponerle a sus pies en el momento decisivo de la elección de sus miembros.

### 3.2. La conciencia y práctica de la moral pública ciudadana

La segunda propuesta, de orden ético y sociológico, no puede ser otra que la vigencia de una moral pública, entre cuyos principios debe situarse la persecución de la corrupción; una moral pública de rechazo de la corrupción en un doble plano: el de los políticos y gestores públicos y el de los ciudadanos; los primeros como sujetos éticos evitando la ocasión corrupta; los últimos exigiendo un comportamiento intachable a los primeros y denunciando los casos de corrupción.

Conseguir de lo los políticos esta remozada moral es más difícil que si se trata de los ciudadanos. La equiparación entre políticos y ciudadanos se produce más en el terreno de la teoría que de la práctica. El político sufre la tentación de la corrupción, y, en caso de corromperse, su partido se preocupará principalmente de que las actuaciones del político no dañen la imagen y expectativas del partido, lo que conducirá en muchas ocasiones a la impunidad. De donde que el ejercicio de la moral pública presente más obstáculos para el político que para el ciudadano.

Por lo tanto, cuando hablamos de corrupción y moral pública, el lado de la balanza se inclina hacia el ciudadano, si se pretende que la corrupción desaparezca o merme en el escenario de la política. La llave del cambio la tiene más el ciudadano que sus políticos. Sin la

conciencia y la práctica de moral pública ciudadana poco se puede hacer, porque el cambio no va a proceder de los políticos demasiado ensimismados en sus expectativas electorales, principal objetivo de sus actuaciones por el que sacrificarán cualquier otra orientación, como constantemente nos demuestran. Hemos comprobado cómo los códigos éticos de los partidos apenas se cumplen, o se cumplen cuando no interfieren en los intereses partidistas. También hemos visto que el transfuguismo, una de las lacras de la democracia, persiste y aumenta en nuestro país, y cómo los partidos no cumplen los escasos acuerdos que han firmado para ponerle freno. Llegado el caso, unos atribuyen a otros haber incumplido el pacto, y los tránsfugas siguen impunes y crecidos.

La moral pública cambiará, si cambian los ciudadanos en sus exigencias de moralidad. Los ciudadanos y ciudadanas en España distan mucho en la actualidad de profesar esta conciencia de moralidad. Apunto cuatro datos que manifiestan que la corrupción aún no ha calado en el interés de los ciudadanos.

Primero: las encuestas de opinión, en las que la preocupación por la corrupción política suele ocupar los últimos puestos. Últimamente la corrupción está alcanzando puestos más altos en las encuestas, que es una tendencia aún no consolidada.

Segundo: los resultados de las elecciones, en las que se ve que no hay correspondencia entre resultados electorales y casos públicos de manifiesta corrupción (incluso con condenas penales) Los corruptos son reelegidos... luego la corrupción no es definitoria del sentido del voto de los ciudadanos. Lo que justifica, por otra parte, la ambigüedad, cuando no olvido, de las elites partidistas en relación con sus políticos judicialmente imputados. ¿Para qué preocuparse –dirán– si a los ciudadanos les da igual? La pelota está, pues, en el tejado de los ciudadanos. Si ellos cambiaran en sus exigencias, los políticos se verían obligados a cambiar en sus respuestas.

Tercero: los partidos protegen a los políticos corruptos, sin que este hecho repetido hasta la saciedad y sin solución de continuidad hasta la fecha tenga consecuencia alguna crítica en los ciudadanos (solamente en los medios de comunicación contrarios al partido de los políticos corruptos).



Cuarto: Todavía hay cierta resistencia social frente al hecho de la denuncia de corrupción. El denunciante es mal visto. Hay cierta sospecha de que persigue un fin no confesado, que le va un interés propio en la denuncia de corrupción. Es curioso comprobar que se produce un paralelismo entre los políticos cogidos in fraganti en un caso de corrupción, quienes en vez de demostrar la falsedad de la denuncia se limitan a responder que todo es debido a una trama de los otros partidos, y los ciudadanos, que atribuyen la denuncia a cualquier causa menos a una conciencia cívica o un comportamiento ético.

No hay moral pública sin virtud pública o cívica. Pero la virtud cívica no entraña sólo preocupación por los asuntos públicos y la ubicación ciudadana en la esfera pública. Éste es meramente el marco del ciudadano, porque la virtud cívica supone mucho más: respeto, participación y responsabilidad.

El ciudadano de frente es el ciudadano dotado de una virtud cívica, que supone respeto y participación: los dos lados de la virtud cívica; el sentido estático de esta virtud es la aceptación de las normas de la sociedad democrática; el lado dinámico es la participación en los asuntos públicos, comenzando por el propio barrio y el lugar de trabajo y concluyendo en el Estado. El respeto adquiere toda su dimensión ciudadana cuando se concede o presta en una situación incómoda; cuando el ciudadano respeta una ley, que le parece mala, anteponiendo el respeto a la condición de la misma. El ejemplo heroico del respeto es la decisión socrática de beber la cicuta dispuesta por una injusta decisión de un órgano democrático ateniense, por la autoridad constituida. El ciudadano debe respetar las normas democráticas, aunque ello no le impida criticarlas e intentar cambiarlas.

La participación política ciudadana imprime un fuerte giro a la consideración del ciudadano, que pasa de ser objeto de la política para convertirse en sujeto de la misma; deja de mantener una posición o estatus protegido por las normas para convertirse en autor de las mismas mediante la interacción con otros ciudadanos en grupos y asociaciones, la discusión pública de los asuntos, la crítica a las normas mejorables y a las situaciones injustas, las propuestas; en una palabra: la influencia y presión ante los órganos de decisión política.

Con este reclamo a la participación política –el distintivo visible de los ciudadanos de frente– no estoy pidiendo, ni mucho menos, un esfuerzo heroico; simplemente la participación en la esfera pública local, la propia de cada uno: en el lugar de trabajo, en el barrio, en las asociaciones... Imaginemos qué gran cambio se produciría si todos nos convirtiéramos en ciudadanos participativos en estas zonas de relación y convivencia próximas a nosotros, respetando y exigiendo respeto a las normas y los derechos –los nuestros y los de nuestros compañeros y vecinos–, desvelando injusticias y discriminaciones cometidas por los poderes contra personas que encontramos en nuestro camino diario, realizando una crítica pública de las instituciones cercanas cuando no cumplen sus funciones, haciendo propuestas alternativas... en vez de comportarnos, como es habitual, como ciudadanos silentes, que pasan de puntillas por los problemas del barrio, del lugar de trabajo, de las instituciones de que son miembros, de las asociaciones a las que pertenecen, de su pueblo o ciudad.

La virtud cívica del ciudadano de frente comporta también responsabilidad, derivada de la participación. Es el tercer vector, junto con el respeto y la participación. Se ha hablado mucho de las responsabilidades de los políticos, de quienes están al frente de los poderes y las instituciones, y poco de las responsabilidades de los ciudadanos. Por ello algunos se han atrevido a denunciar la “inmunidad de los ciudadanos”.<sup>17</sup> Es verdad que la tradición republicana ha exigido responsabilidad y compromisos a los ciudadanos, como derivados su propia participación en la cosa pública. El ciudadano de frente de una democracia ciudadana tiene que ser comprometido y responsable, responsable por comprometido.

La responsabilidad ciudadana viene también, en segundo lugar, de una respuesta compensatoria a los beneficios de la propia sociedad, en primer término, pero sobre todo debe venir del privilegio que ostenta el ciudadano para participar y tomar decisiones políticas. Es ilógico no responder ante las decisiones que uno ha tomado. Si la escena pública permite participar al ciudadano, éste ha de ser obvia-

---

(17) J.G. March y J.P. Olsen, 1997, 196.

mente responsable con una conducta consonante con lo decidido políticamente. En una democracia ciudadana con altos niveles participativos la responsabilidad es una exigencia. En una democracia meramente representativa al uso tiene mayor justificación la actitud de irresponsables ciudadanos apáticos y de perfil.

Pero hay una tercera razón, la más acuciante: la convicción de que la cosa pública, la *res publica*, es asunto de todos y de que solamente con la participación y responsabilidad colectivas podemos reconocerla como nuestra. He aquí tres razones para la responsabilidad ciudadana. Beneficios obtenidos a través de la sociedad, participación en las decisiones y sentido de *res publica* para apoyar y justificar la responsabilidad de los ciudadanos.

### 3.3. La asunción de responsabilidades políticas

La tercera propuesta, de orden ético, afecta directamente a los servidores públicos, a quienes desempeñan cargos de responsabilidad política.

La responsabilidad en la vida pública tiene dos aspectos conocidos vulgarmente como responsabilidad penal y responsabilidad política. La primera atañe a todas las personas por igual; es la responsabilidad que proviene de la condena judicial por el incumplimiento de un tipo de norma jurídica, la norma penal, que a todos nos afecta y que sigue el principio de legalidad. La responsabilidad penal es un tipo específico de la responsabilidad jurídica, más amplia que aquella, ya que responde ante toda clase de violación de las normas de derecho o deriva de las consecuencias previstas por las normas jurídicas.

La responsabilidad política es la que afecta a determinadas personas: las que ocupan cargos de responsabilidad política (ya sean éstos de representación o de gobierno) derivando de la infracción de normas jurídicas o de las normas de la moralidad pública (usos o convenciones), ya sea esta infracción constatada o presunta, en virtud de indicios graves y racionales, comportando una quiebra de la confianza de los ciudadanos. La quiebra de la confianza ciudadana es el fundamento de la responsabilidad política, que va por delante de la

responsabilidad penal, porque aquélla se asume ante la quiebra de la confianza ciudadana en los políticos por su conducta incorrecta: una imputación judicial, una acusación en los medios con pruebas no desmentidas, etc.

Es un hecho que separa a nuestro país de otros países de democracia más avanzada: la ausencia de responsabilidades políticas. Hemos visto cómo en otros lugares se asumen responsabilidades políticas por comportamientos incorrectos —no necesariamente ilegales— que entre nosotros despiertan condescendencia cuando no hilaridad. Si comparamos las distintas respuestas políticas que reciben las actuaciones incorrectas de los políticos en España y en otros países europeos (o en Estados Unidos), advertimos que el tono y el listón de las responsabilidades políticas en nuestro país dejan bastante que desear. Ante los mismos hechos incorrectos políticos extranjeros se ven obligados a dimitir y a poner fin a su carrera política, en tanto que a los españoles nada les acontece (incluso algunos parecen crecerse ante la adversidad y ganar un mayor respaldo en el partido). Que dimita un ministro por impago de los seguros sociales de su empleada de hogar o que el presidente del Gobierno no pueda nombrar ministros a candidatos incurso en infracciones del mismo o más grueso calibre es impensable en nuestro país; y, sin embargo, han sido hechos frecuentes en otros; por faltas, que entre nosotros suscitarían una sonrisa condescendiente, a Clinton le retiró el Senado americano la propuesta de varios candidatos a secretarios de Estado. Que dimita un ministro por recibir un trato de favor (aunque legal) en la concesión de un préstamo, como le sucedió al todopoderoso ministro Mendelson, autor del nuevo laborismo, que llevó a Tony Blair al Gobierno del Reino Unido, no sólo es impensable en España, sino sencillamente imposible. Hasta la fecha solo dos ministros han dimitido asumiendo sus responsabilidades políticas en los más de treinta años de democracia: Antoni Asunción (PSOE) y Manuel Pimentel (PP).

Un mayor asombro se produce cuando vemos que en otros lugares una negligencia del político en el ejercicio de sus funciones se salda con su dimisión, mientras que en nuestro país un comportamiento más grave (y no meramente negligente) de un político concluye con un “prietas las filas” del partido político arrojándole y con la

pasividad de los ciudadanos, cuya actitud parece indicar que el asunto no va con ellos, o que ellos poco pueden hacer en el asunto. El político español sigue en su cargo, como si no hubiera pasado nada, por mucho calor que arrecien, en el mejor de los casos, las críticas de los medios de opinión. El político y sus jefes se limitarán, si el calor de las críticas se hace sofocante, a trasladar el asunto a una decisión penal, si la hubiere, además de hacer alardes del ataque que supone al sistema democrático y a las libertades constitucionales que algunos (siempre interesados, según ellos) se atrevan a poner en duda la presunción de inocencia, que al político le corresponde como a cualquier ciudadano, mientras no haya contra él una decisión penal condenatoria.

Los partidos políticos son incapaces para asumir un acuerdo o pacto de responsabilidades políticas, que en otros países funcionan de una manera tácita. Un acuerdo o pacto según el cual los políticos imputados por la justicia dejarían, al menos temporalmente, de desempeñar sus cargos, al faltar la confianza ciudadana en ellos, pues lo que justifica la responsabilidad política es esta ausencia de confianza. Los políticos imputados son presuntamente inocentes, tanto como cualquier ciudadano, mientras no recaiga sobre ellos una condena judicial. Pero esta inocencia, a salvo durante el proceso al que son sometidos, no se superpone ni invalida la confianza ciudadana, que queda en entredicho ante una imputación judicial y a la que corresponde la asunción de responsabilidades políticas.

Por lo tanto distinguimos entre responsabilidades penales y responsabilidades políticas, y no solapemos a las segundas, porque no han llegado aún las primeras tras una condena de los jueces.

Hay quienes niegan la existencia de las responsabilidades políticas y remiten a las responsabilidades ante la ley, que obliga a todos por igual, a los simples ciudadanos y a sus representantes. No habría otras responsabilidades que las dimanantes de la infracción a las normas de derecho constatada por un tribunal. Expresado de otro modo, la negación de las responsabilidades políticas comporta la defensa de un único tipo de responsabilidad, la responsabilidad jurídica, de la que la responsabilidad penal es una de sus modalidades. Otros no niegan la existencia de responsabilidades políticas, pero las condicionan a la

previa demostración de la incursión en responsabilidades penales; de estas segundas derivan las primeras. Consideran que sostener la existencia de responsabilidades políticas, por sí mismas, previas a la constatación de las penales, es un atentado al principio de presunción de inocencia, que debe proteger y afectar de igual manera a los ciudadanos en general y a los que ejercen funciones políticas.

Ni uno, ni otro planteamiento nos parecen acertados. Las responsabilidades políticas tienen validez por sí mismas; ni exigen, ni derivan, ni dependen de las responsabilidades penales. Son unas responsabilidades específicas de los representantes políticos y los gobernantes y tienen su fundamento primordialmente en el carácter del poder político, que tiene su origen en la confianza de los ciudadanos; confianza que sirve para otorgar el poder y para revocarlo cuando el político no se hace merecedor de la depositada en él por los ciudadanos.

Las responsabilidades políticas nada tienen que ver con la garantía de la presunción de inocencia, ni con la autoría material de los hechos de los que aquéllas derivan. Ocupa un ámbito acotado en el que la presunción de inocencia, como derecho fundamental, queda intacta, y en que cuenta la responsabilidad y no la causación directa o material de los hechos (propia del ámbito de las responsabilidades penales).

Las responsabilidades políticas vienen directamente del instituto de la representación política y la confianza ciudadana anexa a dicha representación; en nada afecta al capítulo de los derechos y libertades fundamentales, que asisten a todas las personas, como es el derecho a la presunción de inocencia. Ésta no tiene aquí lugar, porque no hay juicio, ni condena del político. Es decir, el político, una vez asumidas sus responsabilidades políticas, sigue siendo presuntamente inocente en tanto no haya una condena penal. Lo que no puede objetarse, *sensu contrario*, es que el político no tiene que asumir ningún tipo de responsabilidad, porque es presuntamente inocente y titular de todas las garantías fundamentales.

Sin embargo, todos hemos podido constatar cómo los políticos se atrincheran en la presunción de inocencia para no asumir responsabilidades políticas; con frecuencia aluden a esta garantía, añadiendo

que asumirían sus responsabilidades (¿cuáles?) en el supuesto de que fueran condenados por el juez.

Las responsabilidades políticas tampoco derivan de la causación directa o material de los hechos. En las responsabilidades penales hay que demostrar que uno es el autor de los hechos; en las responsabilidades políticas se tiene que constatar que uno es el responsable, aunque no sea el autor. Pedir la autoría material y directa en las responsabilidades políticas es reconducirlas al terreno propio y que no les pertenece de las responsabilidades penales.

Sin embargo, con bastante frecuencia los políticos niegan responsabilidades políticas aludiendo a que no son los causantes materiales de los hechos que se les imputan, por muy graves que éstos sean. Hemos visto cómo el consejero de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía se ha escudado en esta clase de argumento para no afrontar ciertas responsabilidades, confundiendo el terreno de la causación penal con la responsabilidad política. El que hechos tan graves como los vertidos tóxicos, que han afectado al parque de Doñana, no hayan dado lugar a ninguna responsabilidad política, muestra muy a las claras el blindaje de la clase política ante la crítica y la censura de los ciudadanos.

### 3.4. La institucionalización de la moral pública.

#### Los comités de moral pública en las instituciones públicas y en los partidos

La cuarta propuesta, de orden institucional, apunta a la creación de órganos de supervisión en las instituciones públicas y los partidos.

Los comités de moral pública en las instituciones públicas del Estado, que se proponen, estarían compuestos en su mayoría por personas ajenas a las mismas, sin adscripción política ni responsabilidades de cargos políticos con anterioridad al momento de la elección, de reconocido prestigio y honestidad pública, elegidas unánimemente o por una mayoría muy cualificada por los órganos de representación de las instituciones: el pleno del Ayuntamiento, de la Diputación, del Parlamento autonómico o nacional. Las decisiones del comité tendrán un carácter público y vinculante.

Es importante que formen parte de estos comités personas de prestigio y de reconocida honorabilidad, fuera del ámbito de los partidos políticos, para aumentar las condiciones óptimas de la imparcialidad en el proceso y la toma de decisiones. Respondiendo al criterio de control externo, que tiene la ventaja de evitar las cortapisas procedentes de los intereses creados dentro de los partidos políticos.

Los comités de moral pública en los partidos políticos estarían formados por militantes elegidos por la asamblea general de los partidos y desprovistos de cargos de responsabilidad fuera o dentro del partido (puestos en el partido o puestos públicos fuera de él). Las decisiones de estos comités no serán meramente de asesoramiento, sino vinculantes para la dirección del partido.

En cuestión de responsabilidades políticas es conveniente sustituir el criterio latino del control interno exclusivo de los órganos políticos por el criterio anglosajón del control externo, si pretendemos eficacia y no mera retórica. Ello sólo se consigue introduciendo en los comités de control de los partidos e instituciones públicas a personas externas e independientes, elegidas por su prestigio, honradez e imparcialidad. El criterio interno es una cortapisa por la influencia de los intereses creados dentro de las estructuras del órgano; el criterio externo, una garantía de imparcialidad (o, en todo caso, de mayor imparcialidad). Recordemos, a título de ejemplo, que el servicio militar obligatorio fue suprimido en USA a instancia del informe de la Comisión Gates, nombrada por el presidente Nixon, de la que formaban parte personas ajenas a la institución militar y a la política.

La creación de estos comités obligaría a un cambio en la normativa reguladora de las instituciones públicas y los partidos, es decir, en los estatutos de los partidos políticos y en los reglamentos de funcionamiento de las instituciones públicas.

Quiero destacar en este apartado que Argentina ha seguido un camino desconocido en otros países –entre ellos España– en un proceso de institucionalización de la ética pública. Primero con un decreto que creó la Oficina Nacional de Ética Pública, que funcionó en el campo de la Administración pública, y luego con una Ley de Ética de la Función Pública, que instauró un órgano de mayor alcance y competencias que la oficina citada: la Comisión Nacional de Ética Pública. No deja de



ser un contrasentido que este desarrollo institucional al más alto nivel en Argentina se desluzca con los importantes casos de corrupción política, que afecta a las máximas magistraturas del Estado. María Claudia Caputi ha estudiado ampliamente la legislación y órganos de control de la ética pública en Argentina.<sup>18</sup> No obstante, la autora refiere la confusión por superposición de competencias entre la nueva legislación de ética pública y la legislación penal y administrativa.<sup>19</sup>

### 3.5. La limitación de la discrecionalidad administrativa

La quinta propuesta, de orden jurídico, para evitar la omnipresente corrupción política es la limitación de la discrecionalidad administrativa mediante la promulgación de normas jurídicas limitadoras, porque es un hecho que donde hay discrecionalidad hay también corrupción. La Ley de contratos del Estado ha sido tradicionalmente uno de los mejores baluartes para la comisión de actos de corrupción debido a la zona amplia de discrecionalidad no controlada de la administración pública. Deben fijarse criterios objetivos y procedimientos tasados dentro del marco de los concursos públicos, con carácter general (no sólo y a veces dentro de una convocatoria singular), allí donde la administración seleccione y conceda eligiendo entre propuestas concurrentes.

Junto a los criterios objetivos y procedimientos tasados previos a los actos de concesión la supresión de los mínimos incontrolados en la cuantía o las excepciones a la regla. Los mínimos de cuantía han dado lugar a la picaresca de desglosar en múltiples unidades presupuestos y facturas carentes de justificación, pero que tenían la virtud de situarse por debajo de la intervención y el control. Las excepciones han dado lugar a otra picaresca: la transformación de los objetos con denominaciones adecuadas para evitar asimismo el control y la intervención.

---

(18) Cfr. Caputi, M. C., *La Ética Pública*, Depalma, Buenos Aires, 2000. Contiene importantes anexos documentales de ética pública y en el cuerpo del estudio lo que podríamos denominar un esbozo de Derecho Comparado de la Ética Pública (Argentina, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y España).

(19) Caputi, M. C., 2000, p. 147.

## Bibliografía

- Andrés Ibáñez, P.: "Transición en la Justicia: independencia judicial entre la Constitución y la gobernabilidad", en vol. col. coordinado por J. Asensi: *Ciudadanos e Instituciones en el constitucionalismo actual*, Tirant lo Blanc, Valencia, 1997.
- Caputi, M.C.: *La Ética Pública*, Depalma, Buenos Aires, 2000.
- Garzón, E.: "Acerca del concepto de corrupción", en Laporta; F.J., y Álvarez, S. (eds.): *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Heidenheimer, A., Johnston, M, Levine, V. (eds.): *Political Corruption. A Handbook*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1993.
- Jiménez de Parga, M., "La corrupción en la democracia", en Laporta; F.J., y Álvarez, S. (eds.): *La corrupción política*. Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Lamo de Espinosa, E.: "Corrupción política y ética económica", en Laporta; F.J., y Álvarez, S. (eds.): *La corrupción política*.
- Laporta, F.J.: "La corrupción política: Introducción general", en Laporta; F.J., y Álvarez, S. (eds.): *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- López Calera, N.: "Corrupción, ética y democracia", en Laporta; F.J., y Álvarez, S. (eds.): *La corrupción política*, Alianza Editorial, Madrid, 1997.
- Malem, J. F.: "El fenómeno de la corrupción", en Laporta; F.J., y Álvarez, S. (eds.): *La corrupción política*, Alianza Ed., Madrid, 1997.
- March , J.L., Olsen, J.P.: *Governare la democrazia*, Il Mulino, Bolonia, 1977.
- Nieto, A.: *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997.
- Pomer, L.: *La corrupción, una cultura argentina*, Leviatán, Buenos Aires, 2004.
- Thompson, D.F.: *La ética política y el ejercicio de cargos públicos*, Gedisa, Barcelona, 1999.



# Cultura política y calidad institucional

María Gloria Trocello

## 1. Introducción

Un supuesto que subyace en reflexiones analíticas relativas a la calidad de la democracia es la necesidad de contar con una ciudadanía plena y comprometida con el control de la acción gubernamental. Este supuesto suele basarse en otro que sostiene que para el ejercicio de la ciudadanía política es indispensable contar con ciudadanía social. En este esquema, la ciudadanía social asegura cubrir necesidades mínimas que permiten el ejercicio de la autonomía del sujeto. Sin sujetos autónomos no es factible pensar en una democracia participativa. La carencia de autonomía pone finalmente por tierra otro supuesto de la calidad institucional de la democracia: el control ciudadano.

Más especialmente, en este capítulo se pretende realizar algunos aportes para comprender que la existencia de políticas sociales contra a la pobreza pueden generar mejorías en la ciudadanía social, pero que ello no trae –necesariamente– un efecto de crecimiento de la autonomía del sujeto. Este problema se vislumbra por el corte clientelar de las políticas sociales que se implementan enmarcadas en una cultura política que impide la percepción de la ciudadanía como ejercicio de derecho. La cultura política opera, en consecuencia, como una desventaja social para la constitución de una ciudadanía plena que permitiría finalmente hacer realidad una mejor la calidad institucional.

Se ejemplifica con un estudio de caso: El “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” implementado en Argentina desde el año 2002.

## 2. Algunas reflexiones teóricas en torno a la cultura política

Para comprender la propuesta analítica es indispensable repensar el concepto de cultura política, toda vez que se entiende que está íntimamente vinculada a la calidad institucional en un proceso dialéctico de sobredeterminación constante. Es decir la calidad institucional depende de la cultura política, o sea de cuanto se han incorporado las prácticas democráticas en la vida cotidiana de los ciudadanos. A su vez sin instituciones, que funcionen dentro de los marcos normativos de una democracia no es factible generar una cultura política cívica.

Para la construcción de un marco de teoría que aporte a la comprensión de la baja calidad institucional de América Latina se requiere ver a la cultura política como una construcción histórica consecuencia de las formas de cómo opera la política en el ámbito de la constitución de la subjetividad. Es decir poner el acento en los aspectos micropolíticos de las relaciones sociales y en el carácter constitutivo de "lo político". Por ello, cabe en primera instancia revisar la idea clásica que sostiene que la cultura política es un insumo del orden de lo social que se debe tener en cuenta para diagnosticar un fenómeno político. Corresponde en consecuencia detenernos –aunque sea brevemente– en esta cuestión.

En la historia de las ideas políticas se ha considerado a la cultura política como conjunto de creencias que debían proporcionar cohesión social. Max Weber es quien sienta los antecedentes de las corrientes teóricas que defienden la construcción social las creencias, a partir de la importancia que le otorgó a los estudios históricos. Pero este desarrollo se detuvo cuando el concepto de cultura política quedó asociado al modelo estructural funcionalista dominante en la sociología norteamericana, íntimamente vinculado a la concepción liberal del sujeto<sup>1</sup>. Para los conductistas y pluralistas de estas corrientes la cultura es un sistema de valores, creencias y actitudes que operan como sustratos de legitimación de objetivos sociales y como orientadores de compor-

---

(1) En estas corrientes están los importantes estudios de Almond, y Verba (1963); Almond, y Powell (1966); Pye, y Verba (1965); Bendix, y Lipset (1972); Lipset (1960).

tamientos políticos, pero su locus y en especial su constitución opera en el ámbito privado. Esta perspectiva se fortalece a fines del siglo XX con el resurgimiento del paradigma liberal que es acompañado de nuevas propuestas teóricas, pero sobre la misma base epistemológica e idéntica metodología. La cultura política en esta corriente –que por otra parte es dominante– obra como una variable independiente, o a lo sumo interviniente<sup>2</sup>, que sirve para explicar los cambios, pero que tiene dificultades para ser explicada en sí misma<sup>3</sup>. El individualismo metodológico es el soporte empírico y aunque se reconocen deudores de Weber y Durkehim su propuesta es discípula de la sociología de Talcott Parsons (Clark e Inglehart, 2007:126).

En este sentido, Joan Botella (1997:19) destaca que para la perspectiva funcionalista la cultura política reviste tres grandes características: 1) es fuertemente *estable* a lo largo del tiempo; 2) abarca a la totalidad de una sociedad; y 3) cuando determinados grupos sociales o contextos geográficos registraban fuertes modulaciones en torno a los parámetros definidores de una determinada cultura política se habla de subculturas políticas. Estas tres características –estabilidad, comprensividad y estructuración vertical– guían las comprobaciones empíricas mediante estudios comparativos de sociedad, operando la cultura política “como una variable independiente, que permite explicar las características de diversas democracias y las pautas de comportamiento de los ciudadanos en cada una de éstas” (ídem:20)<sup>4</sup>. El

---

(2) Ha sido explicado en profundidad en Trocello (2008:162, 164.)

(3) Uno de los referentes indubitables es Ronald Inglehart (1990;1999) quien desde la Universidad de Michigan realiza la Encuesta Mundial de Valores, que analiza el cambio cultural hacia valores postmaterialistas, que son los valores de las sociedades postindustriales. Otro referente es Terry N. Clark, de la Universidad de Chicago, que aplica la encuesta mundial del proyecto Austeridad Fiscal e Innovación Urbana ( FAUI) y, en forma similar a Inglehart, entiende que ha surgido una nueva cultura política a nivel mundial que se opone a los dos modelos tradicionales: la política de base clasista y el clientelismo (Clark, e Inglehart, 2007:126; Clark, 2007, Clark e Inglehart, 2007; Clark, y Navarro Yáñez, 2007 )

(4) La definición de la función que se le debe dar a una variable obedece a una decisión de corte metodológico del investigador, que define qué factor permite explicar otros. Si se trata de una variable dependiente, el concepto elegido es tratado como la resultante de un conjunto de determinaciones; y, a la inversa, si es independiente, permite comprender datos que aparecen como sus derivaciones. Pero en el caso de la cultura política el problema no es simplemente metodológico, ni siquiera

individualismo metodológico considera a la cultura política como “dato a tener en cuenta” y que sumada a otras variables da cuenta del funcionamiento de los regímenes políticos. Esto supone que la agregación de actitudes, creencias y opiniones de los individuos forman la cultura política llevando a una pretendida homogeneidad social hacia el interior de las sociedades. Esto es particularmente inaplicable para América Latina, donde la hibridación cultural y el sincretismo son las situaciones de “normalidad” por lo que no encuentran explicaciones consistentes en este paradigma<sup>5</sup>. Como destaca María Luz Morán en relación al funcionalismo en el cual “no se logra relacionar de un modo significativo la dimensión de la cultura política con las esferas del comportamiento político y del funcionamiento concreto de las democracias”, pero, además, no explican la persistencia de las desigualdades sociales y económicas, inherentes a las sociedades capitalistas, y su impacto en la esfera de lo político (Morán, 1997:187/190).

Son justamente las deficiencias en la calidad ciudadana y la calidad institucional de las democracias de América Latina, del Este europeo y del África negra, las que llevan a poner la mira en otras variables y hacer operar a la noción de cultura política como variable dependiente de los regímenes institucionalizados. Entonces, “la cultura política aparece al final de la investigación, como referencia global que da sentido y coherencia a los datos elaborados y, de alguna manera, como resultado y consecuencia de esos mismos datos” (Botella, 1997:22).

Para esta concepción de la cultura política se podría decir, utilizando términos de Pierre Bourdieu, que “la violencia simbólica” del

---

ra es teórico, la cuestión radica en el estatuto científico que se le otorga al orden simbólico en una sociedad. Se trata de comprender el problema más profundo de la concepción científica de lo que es la cultura, y, una vez resuelto –en algún sentido– imbricar a la cultura política en tanto especie del género. En consecuencia, la materia es del orden epistemológico (Trocello, 2008). «Aunque se trata de un lenguaje tal vez inapropiado, podemos decir que la principal distinción entre uno y otro caso consiste en hacer jugar a conceptos distintos el papel de *causa* y el de *efecto*» (Botella, 1997:20).

(5) Las dificultades para aplicar a la realidad latinoamericana es incluso reconocida en los estudios clásicos más representativos, Ver. *La nueva cultura política como agenda de investigación* en *La nueva cultura política. Tendencias globales y casos latinoamericanos*. Clark y Navarro, (Comps.) (2007:48 Cita ).

paradigma liberal impide a los científicos que lo utilizan percibir que el concepto es consecuencia de esquemas previos de percepción que se inscriben en el imaginario de los propios científicos. Como, expresa Benjamín Barber "estas relaciones se extienden tanto a los marcos preteóricos como epistemológico de la democracia liberal" (2004:134). Su base es una concepción atomística del hombre aislado que lo expulsa del mundo político en tanto "mundo con el otro", desconociendo de esa forma a "lo político" como dimensión relacional inevitable del espacio público (Mouffe, 1999). La consecuencia es que el concepto de los pluralistas no puede incorporar conceptualmente a la cultura como construcción de significados, pero tampoco incorpora a la política como conflicto. La sociedad carece de estas dimensiones ya que es esencialmente analizada como un agregado de individuos.

## 2.1. La cultura política como construcción colectiva

Para salir del atolladero conductista, se propone concebir a la cultura política como un fenómeno colectivo socialmente construido, y así superar las orientaciones de base individual. Desde este posicionamiento epistemológico, se delimita a la cultura política como una especie dentro del género más amplio de la cultura, por lo que se impone comenzar reflexionando sobre ésta última.

Una cultura es un colectivo de significados construidos históricamente y consecuentemente cada cultura es valiosa en sí misma. Por ello, quizás sea más correcto hablar de "culturas" que de "cultura". Esto no significa entender que el conjunto de valores que singulariza a una cultura específica sea refractario a las culturas ajenas, (Soriano, 2002:51). Por ello, y como consecuencia de vivir en un mundo profundamente interconectado por los juegos discursivos que intentan imponer visiones de la realidad, las culturas son *híbridas*<sup>6</sup> no sólo en una

---

(6) El concepto de hibridación que aporta García Canclini permite comprender la falta de oposición abrupta entre lo tradicional y lo moderno, entre lo culto, lo popular y lo masivo. Se entiende con García Canclini que no existe una contraposición clara entre una cultura de «élite» y otra cultura «popular» sino una amalgama que produce «culturas híbridas» cuyo contenido dominante está dado por el grado de hegemonía ideológica conquistado (García Canclini, 1997).



dimensión histórica, sino también espacial, sobre todo en la actualidad, pues se advierten zonas de confluencia de diversas culturas. Las culturas son también *evolutivas*, es decir, son dinámicas, y en consecuencia su historia particular es impredecible (Soriano, 2004:125-129)<sup>7</sup>. Esto lleva a la tercera característica: son *curvilíneas*, en su proceso se perfeccionan y se degradan. En consecuencia, son también *irregulares* pues ofrecen aspectos positivos y negativos –tanto en el tiempo como en el espacio–, que a su vez serán valuados de modo diferente por los miembros de cada cultura y por los observadores externos. Las culturas son por todo esto *inconmensurables*; pues no es posible medir a unas con el patrón de otras. Las culturas son, finalmente, *discriminatorias*, porque el buen diseño formal de sus normas no es garantía de su eficacia en la praxis<sup>8</sup> (ídem).

El estudio crítico de una cultura determinada debe avanzar en la comprensión de los significados que son socialmente construidos por los individuos, sus creencias, sus valores, sus miedos y sus ilusiones, para poder responder a la pregunta *¿por qué la gente cree lo que cree?* En tal sentido Antonio Ariño explica que “el significado no es una cualidad intrínseca de las cosas sino el resultado de relaciones sociales y de las prácticas en que un significante se haya ubicado. Establecer el status del significado nos ayuda a apreciar la naturaleza de la ambigüedad y nos ayuda a proveer un marco analítico para investigar por qué las cosas significan lo que significan” (1997:140). Por ello, si se entiende que el significado no es una cualidad intrínseca de las cosas sino el resultado de relaciones sociales, se deduce que la cultura es un producto histórico.

Para su comprensión, los conceptos de *campo* y de *capital* que elabora Pierre Bourdieu resultan útiles para avanzar en la comprensión de por qué los sujetos naturalizan el mundo social. Bourdieu en-

---

(7) Ramón Soriano (2004) propone para resolver el problema de la convivencia entre las culturas al *interculturalismo* que plantea como posición alternativa a la propuesta del liberalismo y el comunitarismo.

(8) Ello puede probarse sobre todo con la cultura liberal cuyos principios se pretenden de ampliación universal y son corrompidos en su aplicación (Soriano, 2004: 125-129).

tiende que “los campos sociales” son “espacios de juego históricamente constituidos con sus instituciones específicas y sus leyes de funcionamiento propias” (1988:24). “Un campo se define definiendo aquello qué está en juego... para que funcione un campo, es necesario que haya algo en juego, y gente dispuesta a jugar...” (Bourdieu, 1984:135-131). Se deduce que Bourdieu distingue los campos sociales a partir del capital que está en juego. Un capital puede definirse “como conjunto de bienes acumulados que se producen, se distribuyen, se consumen, se invierten, se pierden... se extiende a cualquier tipo de bien susceptible de acumulación, en torno del cual puede constituirse un proceso de producción, distribución y consumo, y por tanto, un mercado. En este sentido, los campos sociales pueden ser considerados como mercados de capitales específicos” (Gutiérrez, 1995: 349).

En relación al campo cultural, Alicia Gutiérrez (1995:36) aclara que Bourdieu explica que “el capital cultural puede existir bajo tres formas: en estado **incorporado**... (habitus) relacionado con determinado tipo de conocimiento, ideas, valores, habilidades etc.; en estado **objetivado** bajo la forma de bienes culturales... y en estado **institucionalizado**, que constituye una forma de objetivación, como son los diferentes títulos escolares”. Las tres formas del capital se interrelacionan en el campo cultural y producen las significaciones de cómo funciona el mundo social. Como explica Bourdieu (1990: 4) la cultura es un “campo de fuerzas en permanente pugna –consciente o no– por imponer sus propios sistemas de representación, sus propias “redes semióticas” en las cuales atrapar el huidizo cardumen de significaciones que organizan el universo según la lógica de los intereses materiales y simbólicos” (Citado por Grüner, 1990:4)<sup>9</sup>.

Lo que interesa en este marco conceptual es entender que la cultura política es un campo social con especificidad en donde las tres formas que adopta el capital cultural generan las representaciones sociales de la política, pero también los “habitus políticos”. Aquí es donde resulta importante el aporte de Bourdieu y su concepto de

---

(9) Eduardo Grüner toma el concepto de Bourdieu (1984).

“habitus”<sup>10</sup> en tanto esquemas de apreciación, percepción y acción en las estructuras mentales de los sujetos, adquiridos en las relaciones sociales. Los sujetos naturalizan las estructuras del mundo social, y en relación a la política naturalizan un “formato” de la política.

En el campo de la cultura política se traba la relación entre cultura y política en un proceso de sobredeterminación constante. Si el objeto de la política es el problema del poder y de la dominación y el problema de la cultura es aportar significado a las relaciones sociales, la cultura política será la encargada de otorgar significado a las relaciones de poder y dominación. En consecuencia, el análisis de la cultura política debe tener como objetivo desentrañar la lógica del poder, que hace que los sujetos naturalicen la dominación. Estudiar entonces una cultura política será en primera instancia describir las prácticas y los discursos políticos que instituyen las representaciones que de “la política” se alojan en los sujetos.

En tal sentido, un estudio integral de la cultura política se inicia analizando las prácticas y discursos que operan a nivel medio (organizaciones) y micro social (relaciones entre individuos). Por estos circuitos de relaciones discurren el poder y el conflicto, que son inherentes a “lo político” (Mouffe, 2000). Así, se originan redes de poder que conforman dispositivos institucionales. A su vez, los dispositivos institucionales en la medida en que se consolidan y se estabilizan— van constituyendo las dominaciones sociales (como dispositivos finales) (Foucault, 1983,1992). Por idénticos circuitos microsociales circulan los sistemas de creencias legitimando la forma de concebir el orden social, generando identidades colectivas y constituyendo la subjetividad política.

---

(10) La noción de *habitus* es un aporte que realiza a la sociología contemporánea Pierre Bourdieu. Este concepto sufre diversas modificaciones en los trabajos del autor. Alicia Gutiérrez que estudia en profundidad estas modificaciones termina sintetizándolo como «*aquella disposición a actuar, percibir, valorar, sentir y pensar de una cierta manera más que de otra, disposiciones que han sido interiorizadas por el individuo en el curso de su historia. El habitus es, pues, la historia hecha cuerpo*» (1995:23).

### 3. La calidad institucional como calidad de las instituciones

Si el poder cristaliza en instituciones, corresponde aclarar el problema de esta institucionalización y el rol que juega la cultura política en este proceso. Cabe recordar que las instituciones son mecanismos de reproducción social que operan a través de la internalización de las normas que orientan comportamientos concretos (Enriquez, 1979). Como define Guillermo O'Donnell, las instituciones son "un patrón regularizado de interacción que es conocido, practicado y aceptado (si bien no necesariamente aprobado) por actores que tienen la expectativa de seguir interactuando bajo las reglas sancionadas y sostenidas por ese patrón" (1997b: 310). Como señala este autor "muchas de las instituciones se formalizan en el sistema jurídico. El sistema jurídico proveerá el andamiaje formal sobre el cual se basarán los principios de un orden político. Este proceso en los países democráticos se materializó en un complejo institucional: un conjunto de reglas e instituciones –muchas de ellas, organizaciones complejas– explícitamente formalizado en la constitución y en las leyes. Cuando los comportamientos, y las expectativas se adecuan a las normas de los comportamientos se aproximan a las reglas formales ellas son buenas predictoras del comportamiento" (O'Donnell, 1997b:311). Si una sociedad es considerablemente democrática se parte de la suposición de que las reglas guían los comportamientos de los actores en las instituciones. En esos casos las reglas formales predicen los comportamientos y condicionan las expectativas de seguir comportándose acorde a ellas. Pero si la adecuación es escasa o prácticamente inexistente, se deben analizar las prácticas (y sus reglas informales) que condicionan el comportamiento de los actores. Esto es indispensable pues a la par de las instituciones formales existe una institucionalidad informal que se denota especialmente en las prácticas políticas, toda vez que su cobertura simbólica mediante discursos de corte democrático estará viciada de cinismo<sup>11</sup>.

---

(11) Siguiendo el planteamiento de Guglielmo Ferrero (1998 la mentira en política significa el desconocimiento premeditado y sistemático por los gobernantes de la idea que debe inspirar el principio de legitimidad en que hipotéticamente se

En base a este planteo y a los efectos del presente trabajo se va realizar una propuesta de definición muy sencilla: *la calidad institucional es la congruencia entre la institucionalidad formalizada en la norma y las prácticas instituidas por la cultura política.*

En tal sentido, si los comportamientos institucionalizados se adecuan al sistema normativo, diremos que existe calidad institucional, y por el contrario en la medida que las prácticas que se instituyen se alejan de las mismas, diremos que está en peligro la calidad institucional. Si dichos comportamientos se han institucionalizado la calidad institucional es baja. El orden político va, entonces, forjando una matriz de instituciones informales que en los hechos suplantando a las formales, instituyendo un orden social al margen de la ley. Pero, además, se ha instituido una cultura política, un sistema de creencias del modo de funcionamiento de la política.

Lo que interesa remarcar en este esquema conceptual es la importancia de la dimensión institucional. A tal fin se plantea centrar el análisis en los procesos de adecuación entre instituciones formales y las informales, entendiendo a las primeras como el conjunto de reglas e instituciones expresamente formalizadas en las normas legales y las segundas las institucionalizadas por la cultura política. Por ello a la par del análisis de las instituciones formales de los regímenes democráticos se deben mirar las instituciones informales generadas por el régimen político y sus prácticas políticas que no tienen vocación universal (en tanto defensa de los intereses sociales) sino que responden a los intereses de grupos o sectores, y que genéricamente se denominan: particularismo (O'Donnell, 1997b:17). De estas prácticas una de las más arraigadas en la cultura política latinoamericana son el clientelismo y el prebendalismo.

---

halla inmerso. Según Ferrero se trata del falseamiento inducido por los dominantes que en forma deshonesto burlan la fórmula de legitimidad que sostiene el poder. Es un falseamiento que convierte a la legitimidad en una fórmula vacía de contenido, cuya finalidad es encubrir los actos del poder que en la praxis opera de manera muy diferente a como dice obrar en teoría. Se denomina esta práctica discursiva en términos de genéricos: *cinismo político*. Se trata en profundidad en Trocello, (2007).

## 4. Las prácticas particularistas<sup>12</sup>

En una obra muy reciente Guillermo O'Donnell profundiza el concepto de *ciudadano/agente* y advierte que la democracia presupone la concepción del ser humano como un agente que ha logrado, a través de los procesos históricos el título de ser reconocido y legalmente respaldado como un portador de derechos civiles, sociales y culturales. Los seres humanos son portadores de derechos y de libertades y por ello el ciudadano/a es un *agente*. "Agencia implica la presunción de capacidad de tomar decisiones consideradas suficientemente razonables como para tener importantes consecuencias, tanto en términos de la agregación de los votos como del ejercicio de cargos gubernamentales y/o estatales. Los individuos pueden no ejercer tales derechos y libertades, pero el sistema legal de un régimen democrático construye a todos como igualmente capaces de ejercitar tanto estos derechos y libertades como sus obligaciones correspondientes" (2010:40).

Un supuesto de la existencia de este agente/ciudadano es la igualdad formal de todos los individuos frente a la ley. El otro supuesto es que los sujetos son igualmente capaces para el ejercicio de los derechos y obligaciones. Pero en el ámbito de las relaciones políticas existen relaciones desiguales. En ese espacio social se instala el clientelismo en el que subyace una visión ontológica de que las relaciones sociales son desiguales. La relación representante-representado no es vista como una relación de equivalencia, sino que es asimétrica. Por ello, estas prácticas particularistas operan en el ámbito de la institucionalidad informal pues, suponen negar la agencia<sup>13</sup>.

En los estudios sobre clientelismo la mayoría de los autores centran la atención en la lógica de relaciones asimétricas de intercambio

---

(12) Se trata en profundidad en Trocello, 2008.

(13) El fenómeno se extiende en toda América Latina. La doctrina lo denomina el «caciquismo» en México, y no descuida la mirada del intercambio, pero centra el análisis en las relaciones entre poder local y poder nacional. (Salmerón Castro, 1984). En Perú y Bolivia se habla de «gamonalismo» como una forma de articulación social basada en relaciones de intercambio y sometimiento de los nativos.

de "favores" por "votos". También se critica una supuesta funcionalidad en tanto mecanismo redistributivo, especialmente relacionado con las políticas focalizadas en los sectores carenciados propiciadas por el modelo neoliberal (Bustelo, 2000). En este artículo, lo que interesa es ver que las prácticas clientelares son el producto de "estrategias" (conscientes o inconscientes) orientadas hacia la satisfacción de intereses materiales y simbólicos de los actores involucrados. Javier Auyero explica el fenómeno a partir de lo que da en llamar la "doble vida del clientelismo político", haciendo alusión a una "vida" que se muestra, es conocida y analizada y "otra vida" oculta o no reconocida (1996:37-56). En esta metáfora alude también a la literatura sobre el tema, toda vez que la mayor parte analiza las redes clientelares desde sus objetivaciones –como distribución de bienes y servicios a cambio de lealtades políticas– desconociendo la dimensión subjetiva de esta práctica que Auyero llama "*la objetividad de segundo orden*". Aquí es donde resulta importante el aporte de Bourdieu y su concepto de "*habitus*" en tanto esquemas de apreciación, percepción y acción en las estructuras mentales de los sujetos, adquiridos en las relaciones de intercambio. Los sujetos naturalizan estos esquemas y conciben a las prácticas clientelares<sup>14</sup> como la única forma de hacer "la política", o al menos como la única forma posible. En la dificultad de percibir ambos aspectos del problema radica la imposibilidad de visualizar correctamente al clientelismo político (ídem).

No debe verse al clientelismo como un mero intercambio de favores sino que debemos coincidir con Javier Auyero (1996) en que el clientelismo es un aprendizaje especial pues mientras "se "aprehende" un rol lo que se incorpora es, en términos de Bourdieu, un "arbitrario cultural". Y este "arbitrario cultural", que implica una relación de dominación llevará a los clientes a colaborar con su propia dominación y a los mediadores a ejercer esta más allá de sus intenciones. El resultado de este proceso de aprendizaje será una estrategia de dominación sin un estratega". Se trata en suma de un fenómeno socio-

---

(14) Se usa el término en sentido amplio, incluyendo al prebendalismo, amiguismo, decisionismo administrativo, oportunismo político, etc. es decir todos los «ismos» que supone el particularismo.

históricamente construido pero que ha sido naturalizado por una cultura política. Ahora bien, si el proceso del clientelismo es el proceso de aprendizaje cultural ¿cómo se desarrolla? Comienza generalmente con una relación de necesidad al que se va sumando afecto o amistad y luego se transforma en una relación de dependencia personal con lazos de lealtades mutuas.

– ¿Qué se aprende? Un *habitus*: el *habitus* clientelar.

– ¿Por qué los actores aprenden a aceptar el clientelismo? Auyero nos dice que a las explicaciones de que se obtienen recompensas materiales debe sumarse la ganancia simbólica que se traducen en la sensación de sentirse partes del juego político<sup>15</sup>.

Esto significa que las relaciones clientelares deben ser entendidas como algo que los actores construyen en el contexto de sus posibilidades, en “su historia objetiva” resolviendo problemas cotidianos y construyendo lazos afectivos. Si bien esto es reconocido por la literatura no es percibido incluso por los propios políticos de los regímenes de baja calidad institucional, porque ellos también han incorporado este “arbitrario cultural”.

Si el clientelismo es funcional a la pérdida de la percepción de la dimensión universal, la consecuencia es que los recursos públicos ya no son vistos como recursos estatales, sino que entran en el ámbito de discrecionalidad decisoria de los que gobiernan. En consecuencia apropiarse de los recursos estatales resulta fundamental. El poseer el aparato burocrático del Estado<sup>16</sup> crea ventajas considerables para la generación de redes clientelares a los políticos gobernantes que producen con sus conductas la confusión entre partido y gobierno. Pero, además, en los sistemas patrimonialistas esta confusión no sólo se realiza con el partido sino, también, con las personas que ocupan los roles del gobierno (Trocello, 2008).

---

(15) No debe olvidarse que el fin último del clientelismo es conformar aparatos electorales estables.

(16) Debe tenerse en cuenta que –especialmente en las escales inferiores de gobierno– estos aparatos en su gran mayoría no están conformado por técnicos toda vez que casi no existen carreras administrativas. La dependencia política de la burocracia estatal es un regla, en especial en los regímenes neopatrimonialistas. Ver Trocello (2008).



En este capítulo no se analizará la conocida diferencia entre clientelismo clásico y clientelismo de Estado, pero cabe destacar que ambos intentan conservar la dependencia económica del dominado, con la diferencia de que en el segundo los fondos son públicos y su uso está legitimado por alguna norma, que generalmente son cláusulas de discrecionalidad.

No obstante, puede ser útil delimitar el concepto de *prebendalismo* –pues se trata de una forma especial de clientelismo– que consiste en hacer uso del aparato burocrático poniéndolo al servicio de quienes ejercen el poder político. Por ejemplo, la estabilidad laboral basada en contratos renovables periódicamente, las becas o pasantías en organismos estatales, los contratos para la realización de obras o de concesión de servicios públicos, los subsidios y las subvenciones a organismos de la sociedad civil, cuando son utilizados para asegurar una estructura de obsecuentes y un electorado cautivo, estamos ante casos de *prebendalismo*.

Esto se vincula con lo que observa Eduardo Bustelo cuando expone que en América Latina la ecuación Estado-sociedad civil ha mostrado a través de las distintas etapas de su desarrollo histórico un claro desequilibrio hacia el lado del Estado y una debilidad en general muy fuerte de la sociedad civil (1996:30). La modalidad predominante de esta relación ha sido la de una autoridad paternal-vertical, originando un estilo político con una fuerte impronta del *caudillo carismático* que organiza sus poder patrimonial en redes clientelares y en el prebendalismo.

## 5. Prácticas particularistas y desventajas sociales

Las políticas públicas pueden entenderse como “el resultado de puja de intereses de fuerzas políticas que participan en la organización del gobierno del Estado, para la toma de un conjunto de decisiones u omisiones que se traducen en acciones o inacciones con la intención de obtener determinados fines” (Isuani, 1985:9). Dentro de

este esquema las políticas sociales son aquellas destinadas paliar los efectos negativos de los problemas sociales consecuencia de las desigualdades económicas y cuya finalidad es satisfacer necesidades básicas de individuos (Belmartino, Levin y Repetto, 2001:53). Las políticas sociales, además de crear las condiciones para asegurar el proceso de acumulación capitalista, cumplirán con las funciones de asegurar el orden y la armonía social toda vez que disminuyen la conflictividad social. Finalmente proveen apoyo político para quienes las implementan pues influyen en las decisiones electorales de los beneficiarios (Isuani, 1985, 12-14).

Por ello, las políticas sociales son instrumentos con los que cuenta el Estado para construir ciudadanía y sus efectos pueden generar desde una ciudadanía plena hasta situaciones de ciudadanía deficitaria. En general, las políticas sociales han estado atadas a la suerte del Estado de Bienestar, pues antes de su existencia solo existían medidas asistencialistas destinadas a los pobres merecedores (Levín, 1997). En la etapa keynesiana y de la expansión del Estado de Bienestar las políticas se basaron en los principios del seguro social orientado a la existencia del pleno empleo, y se formalizaron en la legislación laboral y de seguridad social. En casi toda América Latina, esta etapa coincide con el desarrollo de gobiernos populistas que causaron un mejoramiento de la calidad de vida de sectores postergados pero donde todavía predominaba una visión clientelar y paternalista en la provisión de bienestar por el Estado (Lo Vuolo, 1993).

La etapa superadora es consecuencia del desarrollo de los derechos humanos –en tanto conciencia colectiva de la comunidad internacional– en donde las políticas sociales deben tender a la ciudadanía plena. Esta perspectiva fragua en la mayoría de los países del cuadrante noroeste del mundo pero que no logra hacerse efectiva en América Latina. A la pobreza estructural, ya existente en la región, aportó la política económica neoliberal implementada a partir de la década de 1970 con su apogeo en la década de 1990. Estas medidas neoliberales llevaron a la concentración del ingreso y al aumento de los índices de pobreza, poniendo a un vasto número de personas en zonas de exclusión y vulnerabilidad social.

En este marco general se iniciaron acciones tendientes a la ampliación de políticas sociales contra la pobreza, incluso algunas de alcance universal como la que se analizará en el siguiente rótulo. Muchas de estas políticas se implementaron a partir de la demanda ciudadana y como instrumento para apaciguar un conflicto social como es el caso de *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*. Si bien el plan se limita a distribuir beneficios asistenciales precarios, que no alcanzan a cubrir las necesidades mínimas de la población implicó un esfuerzo importante del gobierno nacional por extender prestaciones asistenciales a un número significativo de personas, característica que lo diferencian de los programas que configuraron la política de la década del noventa en materia de lucha contra la pobreza (CELS 2003:3). A pesar de este importante avance en términos de universalización de derechos de ciudadanía, en la implementación de esta política social las prácticas ancladas en la cultura política (clientelismo y prebendalismo) operaron como una desventaja social para hacer efectivo los derechos de los beneficiarios.

Importa en esta instancia tener en cuenta que las desventajas sociales son "aquellas condiciones sociales que afectan negativamente el desempeño de comunidades, hogares y personas", como las define Jorge Rodríguez Vignoli (2000:13) y explica que corresponden, por un lado, a accesos deficitarios en términos de conocimientos y/o disponibilidades, y por otro, a menores capacidades de gestión de los recursos y de las oportunidades que la sociedad entrega para el desarrollo de sus miembros. Esta situación no se vincula tanto a las habilidades inherentes o las decisiones libres de los individuos sino que se origina en los factores que constituyen el ordenamiento social (ídem). La pobreza, la exclusión y la vulnerabilidad son productoras de desventajas sociales, pero además son expresiones de las mismas<sup>17</sup>.

---

(17) El concepto de pobreza se relaciona con la idea de carencias materiales, en tanto que el de exclusión implica laxitud de los vínculos que unen al individuo con la sociedad, dificultando el proceso de intercambio. La noción de vulnerabilidad implica una concepción más amplia y dinámica que las de pobreza y exclusión, y de algún modo las abarca. La idea de vulnerabilidad posibilita el análisis de diversas situaciones relacionadas con privaciones y carencias múltiples, además de involucrar una condición social de riesgo (PNUD, 2000).

Cualquier desventaja social genera vulnerabilidad pues significa una dificultad para insertarse socialmente, y las prácticas políticas clientelares y prebendarias aportan en tal sentido. En el estudio del caso que se presenta a continuación se efectuará una contribución para dilucidar cómo estas prácticas devalúan una política social nacida como “universal”, y por carácter transitivo se deprecia la calidad de la ciudadanía aportando de esta forma a la baja calidad del conjunto de las instituciones democráticas.

## 6. El “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” en Argentina.

### Un proyecto universalista enmarcado en una cultura política particularista<sup>18</sup>

En la historia de la República Argentina<sup>19</sup>, el gobierno nacional ha efectuado –en forma regular– transferencias a las provincias de importantes fondos para políticas sociales. Así por ejemplo desde el año 1992 al 2002 esto se realizó a través de los programas PROSONU (Programa Social Nutricional) y POSOCO (Políticas Sociales Comunitarias). Los fondos eran utilizados discrecionalmente por los gobiernos provinciales en comedores escolares y comunitarios y en otras accio-

---

(18) Todo el análisis se realiza en base a la información proporcionada por los siguientes documentos :

a) Repetto, Dal Masetto, y Vilas, (2005) *Plan «Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina» (2002-2003). Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica*. Estudio realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Washington, D.C. <<http://www.esmeracol.com>>. <<http://www.esmeracol.com/textos/responsabilidadsocial/Plan%20Jefes%20y%20Jefas%20de%20hogar.pdf>>.

b) Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS, 2003). *Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires. <<http://www.cels.org.ar>>; <[http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis\\_jefes\\_jefas\\_oct2003.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf)>.

La información sobre Programa Jefes y Jefas de Hogar se consulta en siguientes los sitios: Ministerio de Trabajo <[www.trabajo.gov.ar](http://www.trabajo.gov.ar)>; SIGEN <[www.sigen.gov.ar](http://www.sigen.gov.ar)>; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales <[www.desarrollohumano.gov.ar](http://www.desarrollohumano.gov.ar)>; y Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales <[www.siempro.gov.ar](http://www.siempro.gov.ar)>.

(19) La República Argentina es un país federal en donde las provincias cuentan con autonomía política y financiera.

nes sociales. Las políticas implementadas se caracterizaban por la poca transparencia en la selección de los beneficiarios y por ser utilizadas de forma clientelar o prebendaria por gobernantes y políticos.

En diciembre de 2001 Argentina sufrió un quiebre institucional consecuencia de la recesión económica, la crisis profunda del sistema financiero y el crecimiento del desempleo y la pobreza, un cóctel que desencadenó violencia social y llevó a la renuncia del presidente Fernando de la Rúa Este proceso estuvo vinculado al desprestigio de la clase gobernantes por lo que se imponían medidas urgentes para frenar el descontento social<sup>20</sup>. El Presidente Adolfo Rodríguez Saá, que duró sólo una semana anunció "la creación de un millón de puestos de trabajo", y en los pocos días de su gestión se firmaron convenios de empleo con numerosas organizaciones de la sociedad civil, municipios y provincias.

---

(20) Tres fueron los actores que influyeron en la percepción ciudadana de la profunda crisis social que eclosionó en diciembre de 2001, tal como expresan Repetto, Dal Masetto y Vilas « los documentos de la Iglesia Católica (la cual gozaba de gran prestigio por su papel en la denuncia de las necesidades sociales insatisfechas) fueron marcando la profundidad de la crisis y la escasez de respuestas, exigiendo al gobierno nacional una mayor intervención frente al deterioro de la situación social; el Movimiento Piquetero acrecentó sus demandas multiplicando los cortes de rutas y calles en reclamo de ayuda social y puestos de trabajo; la clase media se sumó con fuerza a las protestas durante el año 2001, demandando estabilidad en el sistema económico-financiero, debido al aumento de los rumores de devaluación del peso y la implementación de medidas que restringieron el retiro de dinero de los depósitos bancarios. Pero fueron sin duda los resultados de la consulta popular nacional realizada por el movimiento no partidario «Frente Nacional contra la Pobreza» (FRENAPO) los que sintetizaron este profundo ambiente de descontento social, cuando el 15 de diciembre de 2001 tres millones de personas exigieron al Gobierno Nacional la aprobación (Repetto, et al., 2005:2). En relación al Movimiento Piquetero exponen «surge en Argentina a mediados de la década de los noventa en pequeñas ciudades del interior del país cuando –frente al aumento del deterioro socioeconómico de la población– estas poblaciones incursionaron en una nueva modalidad de protesta social: los cortes de rutas por medio de piquetes y barricadas. El Movimiento Piquetero –compuesto básicamente por grupos de desocupados, si bien a su interior se dividen en distintas fracciones– fue adquiriendo relevancia en la escena nacional debido a la propagación de cortes de rutas y calles en todo el territorio y a la rápida institucionalización de una respuesta por parte del Estado a través de la entrega de planes sociales (Ídem nota 8). A su vez el «FRENAPO estaba integrado por la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y distintas organizaciones sociales, productivas y de derechos humanos. Uno de sus representantes más destacados era Víctor De Gennaro, perteneciente a la CTA (Ídem, nota 9).

El presidente Eduardo Duhalde asumió el 1 de enero de 2002 con el difícil cometido de apaciguar un conflicto social de características inéditas, que ponía en juego la continuidad del sistema político institucional. Se declaró inmediatamente el estado de emergencia alimentaria y se puso en funcionamiento un programa a fin de atender las necesidades básicas de la población vulnerable y en riesgo de subsistencia<sup>21</sup>. A los pocos días se declaró el estado de emergencia ocupacional y se convocó a la Iglesia Católica (que hacía dos años venía denunciado la crítica situación social) y a su alrededor se inicia a un proceso de concertación que se denominó "Mesa de Diálogo Argentino". Desde esa mesa se formaliza una comisión conformada por los ministros del gobierno nacional, tres obispos de la Iglesia Católica, y un representante del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Inmediatamente se realizaron entrevistas con representantes de todos los sectores de la economía, agropecuarios y financieros, partidos políticos, representantes de los desocupados, ONGs, sindicatos, universidades y de otras escalas inferiores de gobierno. El 18 de enero de 2002 se entregó al Presidente un informe elaborado por 150 representantes de diversos sectores. El 22 de enero por Decreto 165/02 se crea el Programa Jefes de Hogar. Esta política social fue un caso de transferencia masiva de ingresos a los sectores empobrecidos que logró importante consenso pues aportaba a la gobernabilidad, en un momento complejo de convulsión social. Era un caso de focalización universal de la desocupación, pues brindaba una ayuda económica de \$100 a \$200 mensuales a todos los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores de 18 años o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa o esposa/concubina del desocupado estuviera embarazada. El monto del subsidio era diferente en cada provincia<sup>22</sup> y el tiempo de duración del beneficio sería por tres meses con posibilidad de renovación. Para ser beneficiario se requería asegurar la asistencia escolar y el control sanitario de los hijos menores. Se

---

(21) Programa de Emergencia Alimentaria (PEA).

(22) El monto que se entregaba a las provincias resultaba de un coeficiente resultante de la relación entre los porcentajes de los fondos de coparticipación que recibían (60% y) el índice del nivel de pobreza indicado (40%), por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

preveía, además, brindar educación y capacitación a los jefes/as de hogar para una futura reinserción laboral. El programa se ejecutaba de manera descentralizada a través de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se aplicaría por medio de los municipios, y contaba con un sistema de control de Consejos Consultivos conformados por representantes de organizaciones sociales.

Este programa daba, en alguna medida respuesta al descontento social, pues las prácticas particularistas habían hastiado a amplios sectores de la sociedad argentina, especialmente a las clases medias. Ello sumado a la presión de actores de peso<sup>23</sup>, implicó que el gobierno que surgía de una profunda crisis estuviera obligado a implementar una política de urgencia que rompiera con los aspectos clientelares de las anteriores políticas contra la pobreza. No obstante ello, a dos meses de la puesta en marcha del programa se hicieron evidentes ciertas fallas de diseño e implementación que fueron detectadas por la Mesa de Diálogo y el propio gobierno. Muchas personas merecedoras quedaban sin el beneficio como consecuencia del sistema de cupos implementado en las provincias. Las prácticas clientelares seguían enseñoreadas especialmente en la forma de seleccionar a los beneficiarios y en la definición del monto del subsidio dado el margen de discrecionalidad otorgado a las provincias. Se propusieron, entonces, modificaciones tendientes a generar un sistema de corte universal para erradicar las prácticas particularistas generadoras de corrupción.

Para responder a esta demanda el Poder Ejecutivo crea el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) con la finalidad de corregir estas prácticas y hacer el control del programa. Dicho Consejo estaba conformado por representantes que trabajaban ad-honorem, designados por organizaciones de empleadores, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, instituciones religiosas y representantes del gobierno nacional. Concluida la etapa de negociación, el 3 de abril de 2002 se dicta el decreto 565/02 que daba encuadre normativo al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>24</sup>.

---

(23) Estos actores se caracterizaron en la nota 20.

(24) La información *completa* de requisitos formales y requerimientos puede encontrarse en la página del Programa en Internet. <<http://www.trabajo.gov.ar/programas/sociales/jefes/faq.htm>>.

En esta publicación se van a sistematizar sólo sus características esenciales de corte institucional a fin de aportar a lo que es la cuestión de fondo: reflexionar respecto del impacto que en una cultura política signada por prácticas clientelares implica establecer una política de asistencia a la pobreza con características universales.

Dos fueron las cuestiones tenidas en cuenta y conformaban la apuesta para mejorar la calidad institucional que impediría una utilización clientelar: a) el carácter universal del beneficio y, b) la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en el control de su implementación.

## 6.1. El alcance universal del beneficio

El programa fue reformulado como un derecho de inclusión social con acciones tendientes a acabar con el asistencialismo clientelar, lo que era una situación inédita en materia de políticas sociales contra la pobreza en Argentina. Se universalizó el derecho a todas las personas que cumplieren con los requisitos de ser desocupados y contaran con hijos menores o discapacitados. El programa establecía un beneficio de un valor mensual único para todo el país (\$150)<sup>25</sup>. Se cobraría a través de entidades bancarias, evitando así la manipulación de los gobiernos provinciales. El beneficio se podía mantener todo el tiempo que se mantuviera la condición de desocupado, pues la normativa no planteaba una restricción temporal, siendo esta una cualidad que aseguraba el derecho a la inclusión<sup>26</sup>. Se mantuvieron los requisitos de acreditar concurrencia escolar y control de salud de los hijos, como así también la capacitación laboral para la reinserción laboral, incorporando a los beneficiarios en proyectos productivos o en servicios comunitarios. El programa logró en el primer mes una cobertura de más de un millón cien mil personas llegando a duplicarse en los dos meses siguientes.

---

(25) Se debatió en la CONAEyC «que el monto debía ser inferior al salario mínimo para no desalentar el ingreso al mercado de trabajo», Repetto et al.2005:10.

(26) A la fecha se encuentran vigente y lo cobran los beneficiarios originales que todavía reúnen los requisitos. Muchos han renunciado para acogerse a otros programas. La información en relación a su funcionamiento es casi inexistente. <<http://www.desarrollosocial.gov.ar>>.



Para evitar la manipulación de caudillos locales se estableció que el Ministerio de Trabajo de la Nación fuera el único responsable del manejo de los fondos y de la implementación del programa. De esta forma se eludía la presión de los gobernadores provinciales excluyéndolos de las decisiones políticas (Golbert, 2004 en Repetto et al 2005).

En cuanto a la naturaleza jurídica del derecho consagrado en el decreto 565/02 se establece en su artículo 1: "Todos los jefes/as de hogar desocupados gozarán del **Derecho Familiar de Inclusión Social**". Cabe aclarar que este derecho no se encuentra definido en la misma reglamentación ni tiene correlato en la normativa constitucional. En los considerandos el decreto señala que este derecho se reconoce "en cumplimiento del mandato del Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango Constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos y en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas". Es decir que si cumplierse con su cometido podría considerársele cercano al "derecho a un nivel de vida adecuado", previsto en el artículo 11 "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" (PIDESC, 1966) que establece que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia".

No obstante, y más allá de la intencionalidad –seguramente más política que académica– que pudiese haber en la enunciación efectuada en el decreto de creación, este tipo de declaraciones de derechos merecen una consideración jurídica especial, que está más allá del alcance de esta publicación. Solo cabe resaltar que suelen ser parte de los derechos que aportan a la considerable distancia entre reconocimiento y exigibilidad.

## 6.2. La participación de la sociedad civil

Para lograr mayor transparencia también se apostó a la participación y control por parte de la sociedad civil, que se organizó mediante

dos mecanismos: a) el funcionamiento de los Consejo Consultivos y, b) las prestaciones de los beneficiarios debían llevarse a cabo en las OSC. Los Consejos Consultivos Provinciales Municipales que ya habían sido creados en el marco del programa original se mantendrían y organizó un Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) y Consejos Barriales. El CONAEyC<sup>27</sup> se conformó en mayo de 2002, con tres comisiones de trabajo: Denuncias y Reclamos, Consejos Consultivos y Promoción y Generación de Empleo. Contó con una Secretaría Ejecutiva, pero sin recursos presupuestarios propios.

Otra forma de participación y control por parte de la sociedad era a través de la inserción de los desocupados en las organizaciones sociales. Los perceptores del programa debían participar en actividades de capacitación o comunitarias como contraprestación del beneficio percibido, con una dedicación de cuatro horas a seis horas diarias. A tal fin debían incorporarse a un proyecto de actividades aprobado por el municipio, previo dictamen del Consejo Consultivo que correspondiera (municipal, comunal o barrial). Esto significaba otorgar una importante función a las organizaciones de la sociedad civil en tanto efectuarían el control de la contraprestación que fuera a darse, y así evitar el clientelismo. Efectuar esta contraprestación era una obligación de los beneficiarios pues su incumplimiento daba lugar a la extinción del beneficio.

---

(27) Al momento de su creación, las siguientes entidades constituían el CONAEyC: a) por el sector empresarial, la Sociedad Rural Argentina / Coordinadora de las Industrias de Productos Alimentarios (COPAL) / Unión Industrial Argentina (UIA); la Cámara de Exploración y Producción de Hidrocarburos (CEPH) y la Asociación de Bancos Públicos y Privados de la República Argentina (ABAPRA) / Asociación de Bancos de la Argentina (ABA); b) por el sector sindical, la Confederación General del Trabajo (CGT); el Movimiento de Trabajadores Argentinos (MTA) y la Central de Trabajadores Argentinos (CTA); c) por las Iglesias, la AMIA; el Consejo Evangélico y Cáritas Nacional; d) por las organizaciones no gubernamentales, la Federación Argentina de Municipios; el Foro del Sector Social y la Corriente Clasista y Combativa (CCC); e) por el gobierno, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social / Consejo Federal del Trabajo; el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desarrollo Social / Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Merece destacarse que el nivel de participación de todas las organizaciones listadas no ha sido el mismo (Repetto et al. 2005, n. 44).

### 6.3. La lucha entre lo universal y lo particular

El objetivo de la publicación se vincula a la calidad institucional, y por ello en el análisis del programa se han priorizado dos cuestiones que conformaban la apuesta para dejar de lado prácticas clientelares. Es por ello que, seguidamente, se trabajará sobre ambas dimensiones a fin de hacer un análisis de corte cualitativo tendiente a vislumbrar si esas prácticas fueron denostadas o gozaron de buena salud. Para cumplir con este cometido se tratará de demostrar en qué medida se cumplió el carácter universal del beneficio y luego se examinará la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

#### 6.3.1. Las limitaciones al carácter universal del beneficio

La urgencia que imponía la situación política resultó un factor dominante que impidió que el programa tuviese un mayor carácter de igualación social. Si bien fue motivo de tratamiento en los debates de los integrantes de la CONAEyC, la premura en la puesta en marcha impidió armar un sistema que permitiera seleccionar cuidadosamente a quienes estuvieran por debajo de la línea de pobreza. Por tal motivo se utilizó el criterio del desempleo deduciéndose que de esa forma se contendría a la mayoría de los afectados por la pobreza y además porque de esta forma se cubría simbólicamente el reclamo social de demanda de "trabajo". Se debatió y descartó que fuese cobrado por la mujer en el hogar y no se llegó a imponer la propuesta impulsada desde la Jefatura de Gabinete de contemplar la cantidad de hijos, quedando un monto único. Estas cuestiones son centrales pues se debe garantizar al menos el "derecho a la alimentación" especialmente en familias numerosas, pero escapan a las posibilidades de esta publicación. Muchos de los problemas han sido contemplados en el actual programa denominado Asignación Universal por Hijo para Protección Social<sup>28</sup>.

---

(28) El programa se crea mediante el Decreto N° 1602/2009 en noviembre de 2009, y esta destinado a proteger a menos de 18 años. Los titulares del beneficio son los padres de los niños/as y adolescentes que sean monotributistas sociales, o se

Hay coincidencia en que lo más lesionado el carácter de “derecho” de los desocupados a la inclusión fue el casi inmediato cierre del padrón de beneficiarios, que no volvió a abrirse en el futuro (Repetto et.al 2005). Al abonarse los primeros subsidios (el 17 de mayo de 2002) se cerró la inscripción de beneficiarios justificándose discursivamente en una necesaria, “depuración”. Sin duda, la razón fue la limitación presupuestaria frente a la imposibilidad de responder a una demanda muy superior a la esperada.

Pero también las viejas prácticas clientelares contribuyeron al cierre del padrón. El Movimiento Piquetero y sus diversas organizaciones venían presionando para la obtención de recursos estatales en una relación confrontación-integración, siendo los programas y planes de empleo uno de los bienes más buscados (Retamozo, 2006:113). Las presiones para la obtención de cupos de inscripción de planes se sostenían en la amenaza de nuevos cortes de rutas.

Además y especialmente enquistada como “la forma de hacer política” el clientelismo y el prebendalismo estaban institucionalizados en las escalas inferiores de gobierno. “Los funcionarios de las jurisdicciones provinciales y municipales que demandaban concesiones particulares como consecuencia del apoyo político brindado al gobierno nacional, presentaban listas de inscriptos al programa sin información que avalara la documentación requerida” (Repetto et al, 2005:25 ). El cierre del padrón de beneficiarios sin anuncios previos produjo reacciones y muchos recurrieron a la justicia reclamando su derecho. También se produjo un gran malestar entre los representantes de las organizaciones que conformaban el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC). Frente a esta situación el Ministerio de Trabajo diseñó de otro programa de empleo llamado Programa de Emergencia Laboral –PEL– luego denominado Programa de Empleo Comunitario –PEC (2003)– que era entregado de manera absolutamente discrecional y sin ningún tipo de control (CELS 2003:6).

---

encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal y perciban una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil. El beneficio consiste en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual de \$180 por cada menor hasta un máximo acumulable al importe equivalente a 5 menores. El monto es de \$720 para el caso de los hijos discapacitados. Se requiere el cumplimiento de los controles sanitarios y la asistencia escolar

Si bien la finalidad de esta publicación es marcar las deficiencias en la cultura política que impiden las prácticas universales, merece destacarse que el beneficio otorgado era exiguo y no cubría necesidad mínimas de los beneficiarios<sup>29</sup>. Los estudios efectuados en base a las mediciones oficiales realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos reflejaban que el Programa Jefes y Jefas era insuficiente para revertir las situaciones de indigencia y menos aún las de pobreza, no habiéndose producido un efecto “redistributivo”<sup>30</sup>.

### 6.3.2. La escasa participación de la sociedad civil

#### 6.3.2.1. La participación en los Consejo Consultivos

Por momentos la sociedad civil se hace oír y los gobernantes se ven presionados a cambiar viejas prácticas clientelares que son las que sostiene su dominación política. No obstante la distancia entre lo formalizado en las normas e incluso en las estructuras formales de la burocracia son fácilmente recicladas y adaptadas por el clientelismo.

La Mesa de Diálogo Argentino haciéndose eco del reclamo social expresado en las calles y sintetizado en la enunciación “que se vayan todos” demandó formas de control por parte de la sociedad civil. En tal

---

(29) Al año 2010 la suma equivale a 37.5 dólares o a 30 euros. Si bien hubo fluctuaciones cambiarias importantes desde la implementación –además de importante inflación– el monto nunca significó el doble de esas sumas.

(30) Para un análisis en profundidad ver (CELS 2003). «La onda de octubre de 2002 de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) concluyó que, a pesar de la implementación del Programa de Jefes y Jefas, el 57,5% de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, y el 27,5% era considerado indigente, lo que implicaba un aumento considerable con respecto a la medición de mayo de 2002. Asimismo, esta evaluación contó con un módulo especial para medir el impacto del Programa de Jefes y Jefas en términos de pobreza e indigencia. En este sentido, si se excluyera el ingreso por este programa del ingreso total de cada hogar, la población por debajo de la línea de pobreza ascendería del 57,5% al 58,1%, y la población considerada indigente crecería del 27,5% al 30,5%. Los resultados de esta medición oficial reflejan que el Programa Jefes y Jefas es insuficiente para revertir las situaciones de indigencia y menos aún las de pobreza» (CELS 2003.32).

sentido, los Consejos creados eran vistos por la clase política como una concesión a las organizaciones de la sociedad civil, que dificultarían su ejercicio del poder. Por ello, al organizarse los Consejos provinciales, municipales y barriales las autoridades trataron de coparlos conformándolos con funcionarios y representantes de organizaciones sobre las que podrían ejercer control político. Además las organizaciones creadas no contaban con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, y sobre todo no se les proveía de información clave, tales como listados de beneficiarios, altas y bajas etc. A ello debe sumarse el desencanto que se producía entre los miembros convocados de las OSC, que trabajaban ad-honorem muchos de los cuales abandonaron sus funciones. Aunque en relación a la organización central CONAEyC cabe "destacar que, a pesar de las dificultades que fueron encontrando y de algunos momentos de desaliento, las organizaciones miembros del Consejo perseveraron en sus funciones, con una altísima regularidad en sus encuentros y mostrándose muy activas en el desarrollo de diferentes proyectos (Repetto et. al. 2005 n. 48).

La poca experiencia de los gobiernos locales en generar ofertas de participación política, llevó a que no estuvieran claras las modalidades de vinculación de los organismos entre sí y a su vez con las instancias gubernamentales. Tampoco las competencias estaban expuestas en la normativa, ni el alcance de la obligatoriedad que tendrían las decisiones tomadas por los Consejos Consultivos para con las autoridades gubernamentales (es decir, si sus decisiones serían o no vinculantes y en qué temas lo serían)<sup>31</sup>.

Fue lenta la configuración de los Consejos Consultivos Municipales (CCM) aunque llegaron a constituirse en un 89%. Nacieron viciados

---

(31) Con el propósito de evaluar el funcionamiento de los Consejos Consultivos, la SIGEN realizó en septiembre de 2002 una Auditoría referente a la situación y el control de los Planes Jefes y Jefas de Hogar en 13 provincias. En dicho informe se estableció que en la mayoría de las provincias no se instrumentaron canales o medios que permitieran un intercambio fluido de información entre el Consejo Consultivo Provincial y la población-objetivo. También, se puso el acento en la ausencia del apoyo técnico hacia los Consejos Provinciales relacionado con la operatividad del programa (CELS, 2003:29).

por las intenciones del control del poder político local, dado que en promedio había una mayoría de funcionarios y representantes estatales, con una participación minoritaria de los representantes de las organizaciones sociales y comunitarias. Su accionar fue sumamente heterogéneo, así como su composición y dinámica en general deficitarias, como consecuencia del desconocimiento de las funciones asignadas y la falta de recursos para ejecutarlas. Según informan los estudios efectuado tuvieron muy disímil desempeño y en ello pesó mucho la experiencia previa (Repetto et al 2005 n. 51 CELS, 2003).

### **6.3.2.2. La participación en las organizaciones civiles de contraprestación**

También para la selección de las organizaciones civiles donde los beneficiarios debían efectuar sus prácticas, los municipios actuaron en forma prebendaria, favoreciendo a las que eran afines a su accionar político, especialmente a aquellas que contaban con experiencias previas en la gestión de programas de empleo transitorio.

La práctica clientelar fue denunciada y detectada por la Sindicatura General de la Nación (SIGEN)<sup>32</sup> que elaboró un informe sobre el funcionamiento del Programa Jefes y Jefas, evaluando las acciones llevadas a cabo por el Ministerio de Trabajo y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Del informe surge que se detectaron prácticas corruptas que podrían ser vinculadas a la ineficiencia burocrática y cuya intencionalidad es opinable, pero en otras surgía de manera desembozada el clientelismo, el prebendalismo y la corrupción tales como:

- Beneficios otorgados sin cumplirse con los requerimientos formales;

---

(32) Los ejemplos pueden observar en el minucioso estudio realizado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS 2005). Copia en <<http://www.cels.org.ar/agendatematica/?info=publicacionesTpl&ids=13&lang=es&ss=89>>. La información utilizada por la Sindicatura General de la Nación. *Auditoría de los Controles Informáticos en el Procesamiento del Programa de Jefes de Hogar*. correspondientes al mes de junio de 2002. Ver <<http://www.sigen.gov.ar>> Buenos Aires, agosto de 2002.

- Beneficiarios que merecían cobrar y sus solicitudes fueron rechazadas;
- Beneficiarios que no se habían inscripto en ningún municipio alguno y que, en su mayoría, no cumplían con el perfil requerido;
- Duplicaciones de beneficios en la misma persona;
- Casos de extorsión por parte de funcionarios que exigían a los postulantes y beneficiarios una contraprestación económica, para poder acceder al beneficio;
- Cobro de porcentajes de lo recibido por los beneficiarios para asegurarles permanecer con el beneficio;
- Retenciones ilegales del dinero de los beneficios destinados para otros fines políticos;
- Utilización de prestaciones de beneficiarios para trabajos políticos o personales de funcionario o amigos;
- Elaboración y puesta en marcha de proyectos de inserción cuyos organismos responsables estaban identificados como dependencias estatales;
- Cobros de beneficios por personas que nunca dieron cumplimiento a la contraprestación (“ñoquis”) en ninguna organización civil.

Como sintetiza el informe del Centro de Estudios Legales y Sociales (2004); “a pesar de la mencionada “universalidad” del programa, la cantidad de personas que están percibiendo el beneficio es significativamente menor que aquella que lo necesita. Una hipótesis sería que gran cantidad de beneficios están siendo captados en prácticas clientelares. Las denuncias que se han efectivizado en diversas instancias (Consejos Consultivos, instancias administrativas provinciales) permitiría dar cuenta de la presencia de una estructura clientelar institucionalizada al efecto”.

El apuro en la implementación hizo que las contraprestaciones que debían realizar los beneficiarios a cambio de recibir el subsidio se fueran definiendo sobre la marcha, en un proceso lento y complejo (Repetto et al. 2004). Es allí donde los actores estatales corren con ventaja respecto de la sociedad civil. Los políticos cuentan con aprendizajes institucionalizados que dificultan las posibilidades de corrección por parte de los actores civiles.



Es evidente que estas prácticas no podían erradicarse sin el compromiso de los funcionarios estatales poco propensos a trabajar en forma complementaria con las organizaciones civiles que contasen con autonomía en su accionar. La falta de reglas claras y acordadas entre las partes, trajo como consecuencia que debían adaptarse los representantes de la sociedad civil a los modos de hacer de la clase política. Finalmente, la debilidad político-institucional estaba en las propias organizaciones, tal como expresan Repetto, Dal Masseto y Vila “se necesita también que la participación social se sustente en la capacidad política de los involucrados y en la fortaleza administrativa de sus instancias de participación. Sin la conjunción de todos estos factores, la siempre bienvenida invocación a la participación de la sociedad civil puede quedar vacía de contenido”.

## 7. Conclusiones

En este capítulo se intentó reflexionar respecto de la importancia de la cultura política que puede llegar a transformarse en una desventaja social dificultando la constitución de la ciudadanía. En el estudio de caso del “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” implementado en Argentina desde el año 2002 se mostró como la ejecución de una política social universalista y con control participativo de la sociedad civil, podía ser desvirtuada al tener que convivir con una cultura política de corte particularista.

En el desarrollo teórico se estableció la importancia de vislumbrar la cultura política como una construcción histórica, cuya función social es otorgar significado a la relaciones de poder y dominación. Por ello su estudio debe tener como objetivo desentrañar la lógica del poder, que hace que los sujetos naturalicen la dominación. En consecuencia describir una cultura política es poner al descubierto tecnologías de dominación que como el clientelismo aportan a las representaciones sociales del funcionamiento del mundo público.

Como consecuencia de la baja calidad institucional, los sujetos asisten al peligro cotidiano de no reconocer la institucionalización de-

mocrática. La contradicción entre régimen formal e institucionalidad informal tiene también una dimensión subjetiva. El orden jurídico receptado reconoce ciudadanos con los derechos declarados y formalizados en el sistema legal, pero, así como las prácticas particularistas van generando instituciones informales, también van instituyendo modalidades de ciudadanos. La lógica particularista del clientelismo va desarrollando un "habitus político", una forma de relaciones políticas que responde a un orden construido desde los dominantes, fundado en la desigualdad económica. Estas prácticas suelen mostrar una importante capacidad de adaptación llegando incluso a convivir de manera bastante cómoda con los sistemas formales. Pero además, los ciudadanos incorporan las instituciones informales de los particularismos como la única opción de la vida política.

A ello se debe sumar que la *autonomía* del sujeto - que supone posibilidad del ejercicio de la libertad- se ve seriamente coartada por la dependencia económica que las prácticas clientelares producen. El ejercicio de los derechos depende de condiciones socio-económicas que lo viabilicen, lo que resulta difícil para amplios sectores sociales en sociedades con profundas disparidades entre élites y ciudadanos. En muchos países latinoamericanos, y como en el caso analizado de Argentina, existe un voto condicionado por ese contexto signado por deplorables desigualdades sociales, pues los que carecen de vínculos con la sociedad, y están fuera de los circuitos del trabajo y la cultura, están también fuera de la *polis*, como consecuencia de una connivencia estructural entre riqueza y poder.

Por ello, estas prácticas son consentidas muchas veces por ciudadanos que no cuentan con capacidades de representación, en el doble sentido del término: político y simbólico. En el primero porque no logran organizar la expresión política de sus aspiraciones y sus reclamos por estar en situación de servidumbre estatal. En el segundo sentido (que es el tema relativo a la cultura política) no se genera un imaginario político en donde los sujetos se autoperciban como titulares de derechos con posibilidad de exigibilidad de los mismos. Es decir no está instalado en las representaciones imaginarias de los individuos el ser "un ciudadano" y esto es consecuencia —entre otras cosas— por sus limitaciones culturales derivadas de situación de pobreza.

Las instituciones republicanas están legalmente conformadas para generar la reproducción de una cultura política de ciudadanos. Pero es desvirtuado porque en los regímenes políticos en donde se instituyen prácticas particularistas los sujetos asisten al peligro cotidiano de no percibir procesos de institucionalización auténticamente democrática. El riesgo que se suma es la consolidación de una cultura política que obstaculice la auténtica conformación de la ciudadanía como se demostró en el estudio de caso del "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" analizado.

Cuando no hay creencias democráticas afincadas en la cultura política prevalecerán las representaciones sociales que se instauren desde los dominantes respecto de lo que es, o debe ser, la democracia e incluso el orden social. No es que estos ciudadanos no sean democráticos, sino que lo son conforme a la representación que tienen de la democracia. Y esta democracia es percibida a través de las instituciones informales. Ello no significa que no existan muchos ciudadanos que sí perciban la distancia entre las reglas formales y las conductas particularistas. De hecho el "Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados" de Argentina significó un esfuerzo para responder a la demanda de cambios de las prácticas clientelares, y ello en sí mismo es ya un importante avance.

Dentro de este capítulo se propuso conceptualizar a la calidad institucional como la congruencia entre la institucionalidad formalizada en la norma y las prácticas instituidas por la cultura política. Y en tal sentido se demostró en el estudio de caso que dicha incongruencia estaba presente y, en consecuencia, existían serios problemas de calidad institucional, como consecuencia de prácticas arraigadas en la cultura política.

El problema, en una cultura política instalada, es que la misma juega como desventaja social para poder contar con una ciudadanía plena. Si aportes para mejorar la ciudadanía social no va acompañados de la generación de sujetos autónomos, esta carencia de autonomía impide generar calidad institucional a partir del control de la sociedad civil. En consecuencia, esta es una cuestión a tener especialmente en cuenta cuando se planifiquen políticas sociales inspiradas en principios universales.

## Bibliografía

- Almond, G. A. y Verba.: *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- Almond, G. A. y Verba: *La Cultura cívica: estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Suramérica, Madrid, 1970.
- Almond, G. A. y Powell. C. B.: *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Little Brown, Boston, 1966.
- Almond, G. A. y Powell. C. B.: *Política comparada: una concepción evolutiva*, Paidós, Buenos Aires, 1972.
- Ariño, A.: *Sociología de la cultura. La constitución simbólica de la sociedad*, Barcelona, Ariel, 1972, cit., pp. 140. Auyero, J., "La doble vida del clientelismo político" en *Sociedad*, nº 8. *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales* (UBA), Buenos Aires, 1996, cit., pp. 31-58.
- Auyero, J.: *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*, Buenos Aires, Manantial, 2001.
- Barber, B.: *Democracia Fuerte*, Almuzara, Córdoba, España, 2004.
- Belmartino, S; Levin, S. y Repetto F.: "Políticas sociales y derechos Sociales en la Argentina: Breve Historia de un retroceso", en *Socialis. Reflexiones latinoamericanas sobre Política Social*, Homo Sapiens,. Vol.5, 2001.
- Bendix, R. y Lipset, S. M.: *Clase, status y poder*, Euramérica. Madrid, 1972.
- Botella, J.: "En torno al concepto de cultura política: dificultades y recursos" en *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empírico*, del Castillo, P. y Crespo, I. (eds.), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- Bourdieu, P.: *Questions de sociologie*, Minuit, París, 1984.
- Bourdieu, P.: "El Interés del Sociólogo" en *Cosas Dichas*, Gedisa, Buenos Aires, 1988.
- Bourdieu, P.: *Sociología y Cultura*, Grijalbo, México, 1990.

- Bourdieu, P.: "Algunas propiedades de los campos", en *Sociología y Cultura*, Grijalbo, México, 1990.
- Bustelo Graffigna, E.: "El abrazo. Nuevas relaciones entre el Estado y los Organismos no gubernamentales en la Argentina", en *L'ordinaire du latinoamericanista*, Nº 165–166, IPEAL, Université de Toulouse, Le Mirail, Toulouse, Francia, 1996.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, 2003. <[http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis\\_jefes\\_jefas\\_oct2003.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf)>.
- Clark, T. N.: "La nueva cultura política. Cambios globales desde la política. Los estilos de vida" en *La Nueva Cultura Política. Tendencias globales y casos latinoamericanos*. Clark, T. N. y Navarro, C. J. (comps.), Miño y Dávila, Madrid, 2007.
- Clark, T. N. y Navarro Yáñez, C. (comps.): *La nueva cultura política. Tendencias globales y casos iberoamericanos*, Miño y Dávila, Madrid, 2007.
- Clark, T. N. e Inglehart R.: "La nueva cultura política: Cambios en el apoyo al Estado del Bienestar y otras políticas en las sociedades post-industriales" en *La nueva cultura política. Tendencias globales y casos latinoamericanos*, Clark, T. N. y Navarro, C. J. (comps.), Miño y Dávila, Madrid, 2007.
- Enriquez, E.: *La Organization en Analyse*. Sociologie D'aujourd'Hui Presse Universitaire de France, Paris, 1996.
- Ferrero, G.: *Los genios invisibles de la ciudad*, Tecnos, Madrid, 1998.
- Foucault, M.: *El Discurso del Poder*, Folios, México, 1983.
- Foucault, M.: *La microfísica del poder*, La Piqueta, Madrid, 1992.
- García Canclini, N.: *Culturas Híbridas. Estrategias para entrar y salir de la Modernidad*, Grijalbo, México, 1997.
- Grüner E.: "¿Otro discurso sin sujeto? Apuntes sobre el poder, la cultura y las identidades sociales". Revista *El cielo por asalto*. Buenos Aires, 1990/91.
- Guerrero, A.: "Gamonalismo" en *Diccionario de Ciencias Sociales*, Tomo I, Madrid, 1976.
- Gutiérrez, A.: *Pierre Bourdieu. Las prácticas sociales*, Universidad Nacional de Misiones, Posadas, Argentina, 1995.

- Inglehart R.: *Modernización y posmodernización: el cambio cultural, económico y político en 43 sociedades*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1999.
- Isuani, E. A.: "Política Social y dinámica política en América Latina. ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?" en *Desarrollo Económico* Vol. 32 Nº 125, Buenos Aires, 1992.
- Lipset, S. M.: *El hombre político*, Tecnos, Madrid, 1987.
- Levín, S.: "El concepto de pobreza en la política social Argentina" en *Nuestra pobreza*, Firpo, A. (comp.), Fundación Ross, Rosario, Argentina, 1997.
- Lo Vuolo, R.: *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. CIEPP, Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 1995.
- Morán, M. L.: "Elites y cultura política en la España democrática", en *Cultura política. Enfoques teóricos y análisis empírico*, del Castillo, P. y Crespo, I. (comp), Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- Mouffe, C.: *El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Paidós, Barcelona, 1999.
- Mouffe, C.: *La paradoja democrática*, Gedisa, Barcelona, 2003.
- O'Donnell, G.: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós. Buenos Aires, 1997.
- O'Donnell, G.: "¿Democracia delegativa?" en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997 a.
- O'Donnell, G.: "Otra institucionalización" en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Paidós, Buenos Aires, 1997 b.
- O'Donnell, G.: *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo, Buenos Aires, 2010.
- Repetto, F. Dal Masetto, F. P. y Vilas, M. J.: *Plan "Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina" (2002-2003) .Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica*, Estudio realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C. 2005.
- Retamozo, M.: "Los piqueteros: trabajo, subjetividad y acción colectiva en el movimiento de desocupados en Argentina". *América*

- Latina, Hoy*, Abril año/vol. 42, Salamanca, 2006. <<http://redalyc.uaemex.mx/pdf/308/30804206.pdf>>.
- Rodríguez Vignoli, J.: *Vulnerabilidad demográfica: una faceta de las desventajas sociales*. CEPAL, Serie Población y Desarrollo N° 5. Santiago de Chile, 2000. <<http://sociales.reduaz.mx/cuerpoacademico/vulnerapobreza/cincuenta.pdf>>.
- Salmerón, Castro, F.: "Caciques. Una revisión teórica sobre el control político local" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XIX N°117, Nueva Época, México, 1984.
- Somers, M. R.: "¿Qué hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos", *Zona Abierta*. 77/78, Madrid, 1996/97.
- Soriano, R.: "Cultura, ideología y derechos de las minorías", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, N° 5, pp.33-64. Granada, 2002.
- Soriano, R.: *Interculturalismo*, Almuzara, Córdoba, España. 2003.
- Soriano, R. y de la Rasilla L.: *Democracia vergonzante y ciudadanos de perfil*, Comares, Granada, 2002.
- Trocello, G.: "Cultura política y legitimidad simbólica en San Luis" en *Revista "Política y Gestión "* Volumen 7, Homo Sapiens, Rosario, Argentina, 2004.
- Trocello, G.: "Cinismo republicano. La conflictiva convivencia entre orden republicano y prácticas particularistas" *Revista Internacional de Pensamiento Político*. Vol. 3 Pág. 193- 207 Universidad de Huelva y Fundación Tercer Milenio, España, 2007.
- Trocello, G.: *"La manufactura de ciudadanos siervo: cultura política y regímenes neopatrimonialistas"*, Editorial Nueva Universidad, San Luis, Argentina, 2008.

# ¿Qué calidad democrática? Una reflexión crítica sobre la consolidación de la democracia en Iberoamérica

Rafael Rodríguez Prieto

## 1. Introducción

En el Museo del Ágora de Atenas está depositada la primera manifestación escrita de la democracia: la ley ateniense de la democracia. Una estela de tamaño mediano en la que el *demos* o pueblo de Atenas es coronado por la democracia. Una ley contra la tiranía y una manifestación expresa de que el poder debía residir en el *demos* o pueblo, quien había de mostrarse siempre vigilante en su ejercicio para evitar el regreso de los tiranos al poder. Y no sólo eso. Esta estela representa la *summa ratio* de la democracia: el autogobierno de la gente. En la democracia es ésta, y no una casta ungida por una especial clarividencia, la que toma las decisiones con sus errores y aciertos. Es así como se dirige de forma democrática el destino de la colectividad. Así fue como sus fundadores la concibieron<sup>1</sup>.

Recordar esta idea no es un ejercicio banal. Todo lo contrario. No podemos entender la democracia como algo que se nos da de una vez para siempre. Ni tampoco como un mero ejercicio formal de cesión o delegación del poder de inconfensables ribetes hobbesianos. Tampoco la democracia puede ser circunscrita a episodios o acontecimientos

---

(1) Es una opinión bastante extendida el concebir la democracia como la elección de una determinada élite que gobierna con el apoyo popular. Esta persona o conjunto de ellas deberá velar por el bienestar de la ciudadanía. Sin embargo, aunque pudiera sorprender, etimológicamente esto no es así. Para los griegos esta situación recibía una denominación muy diferente. Ellos llamaban a esta manera de gobernarse demagogia (*agogos*, de *agein*, dirigir). El demagogo (cuya connotación no era necesariamente negativa) era aquel que se ganaba el apoyo popular cuando prometía a la gente cosas y representaba sus intereses.



puntuales, como el día de las elecciones o el Discurso Presidencial a la Nación.

Gran parte de la buena o mala fama de la democracia viene dada por capacidad para estar alerta; para no acomodarse, con el transcurso del tiempo, a las inercias elitistas que siempre están presentes en las sociedades. Las democracias perezosas se abandonan al formalismo y olvidan el sentido último de su existencia. Estas democracias pueden vanagloriarse con facilidad de su longevidad o incluso de un funcionamiento institucional más o menos normal. Sin embargo, para los ciudadanos la realidad es bastante distinta. No se sienten representados por los políticos y la situación social que padecen no suele ser halagüeña. Aprecian constantemente que sus demandas caen en saco roto y eso les lleva a la apatía y al conformismo.

Si esta situación se consolida en el tiempo, no es difícil encontrarnos con una opinión pública desengañada de la democracia. El descrédito de la democracia ha sido y es caldo de cultivo de totalitarismos de diverso cuño<sup>2</sup>.

Hay voces que consideran que la democracia producirá irremisiblemente estos problemas. Desde esta perspectiva la democracia es así y, a pesar de tales imperfecciones, no deja de ser el mejor sistema de los posibles. Tal aseveración será discutida en este trabajo. Desde otras ópticas más ambiciosas se concibe la democracia actual como un punto de partida desde el que construir vías que acerquen a la ciudadanía la decisión sobre las políticas.

Una pregunta inmediata que sugiere este debate sería la siguiente: Si la democracia es el autogobierno de los ciudadanos y, por tanto, implica que la mayoría de la gente toma las decisiones, ¿por qué los niveles de pobreza y precariedad social aumentan? Esta situación lleva incluso a que amplios sectores de las capas populares apuesten por alternativas autoritarias o populistas que al menos les garanticen un mínimo sustento al precio de la libertad y la propia deliberación públi-

---

(2) Ejemplos actuales como el respaldo en barrios obreros a Le Pen o el éxito de caudillos como Hugo Chávez. Las elecciones al Parlamento europeo son una buena muestra de esta crisis. En las elecciones de 2004 hubo una tasa de participación estancada en el 45,3% en el conjunto de los 25.

ca. La democracia, entonces, se convierte en una vocable sumamente desprestigiado; en algo que favorece a unos (los que mandan, los que tienen el dinero) y desprotege a los demás. La democracia pierde su identidad. Se hace patrimonio de los pocos, en vez de los muchos y asume el rol de protección exclusiva de los intereses de las grandes corporaciones transnacionales o de las oligarquías locales. La democracia, entonces, se muere.

De ahí que la democracia se haya granjeado una fama mala en los últimos años, especialmente, en Estados de Iberoamérica o Europa del Este. Para amplias capas de la población, que recibieron a la democracia con los brazos abiertos después de años de dictadura y dura represión, la ilusión se ha tornado en decepción y la energía en escepticismo. Es una lástima que ese impulso de libertad e ilusión se haya diluido en nuestros días, en los que la emigración es una opción muy realista para los ciudadanos de los Estados iberoamericanos. No obstante, en Europa o EE.UU. la situación no es mucho mejor.

La ciudadanía europea ha asistido impávida a un proceso de construcción de un proyecto constitucional para el que no ha sido ni consultada ni informada. La opinión pública tiene una mala opinión de los políticos y participa poco en la vida política. Esta apatía, al contrario de lo que se ha dicho a veces, es muy negativa<sup>3</sup>. El elemento que hace diferente una realidad de la otra sea el bienestar social conquistado en décadas pretéritas, pero que en la actualidad está amenazado. En este contexto podemos situar las movilizaciones del 15 de mayo en España y sus consecuencias en otros Estados como Grecia y Francia. Son protestas organizadas desde Internet, pero con gran impacto en calles y plazas señeras, como la Puerta del Sol en Madrid o las Setas en Sevilla. El movimiento Democracia Real Ya critica a políticos y banqueros por igual, siendo su fin despertar la conciencia ciudadana y abrir vías que posibiliten una transformación social real.

---

(3) Según la Encuesta Social Europea (ESE) llevada a cabo en 25 países europeos entre 2004 y 2005 los españoles son los europeos, por detrás de griegos y portugueses, que mayor desinterés muestran hacia la política, lo que se refleja en un alto escepticismo hacia el trabajo del Parlamento y de los políticos en general. Así, a un 28% de la población no le interesa «nada o muy poco» la política (El País, martes 6 de junio de 2006).

En los EE.UU. las sospechas de fraude en la elección que convirtió a George W. Bush en Presidente se tornaron en uno de los escándalos más relevantes de la democracia norteamericana. Junto a ello, los graves problemas sociales o el enorme déficit presupuestario (lo que no deja de ser un severo sarcasmo en un marco de políticas ultraneoliberales) marcan un escenario cuyo problema más grave es la progresiva destrucción de las bases de la democracia representativa madisoniana, y el consiguiente establecimiento de la plutocracia<sup>4</sup>. Las dificultades de Obama y su evidente fracaso para llevar adelante las líneas maestras de su programa son buena muestra de ello.

La sentencia del Tribunal Supremo de EE.UU. de 21 de enero de 2010 en que se permite a las corporaciones gastar ilimitadas cantidades de dinero en anuncios de apoyo o de oposición a los candidatos, supone un golpe gravísimo para la democracia representativa. El propio Presidente Obama ha criticado una medida que dotará de mayor poder e influencia, si cabe, a los *lobbies*. Consecuencia: los ciudadanos estadounidenses perderán influencia en las decisiones que tomen sus gobernantes.

En este contexto, no dejan de aparecer publicaciones sobre la "calidad" de la democracia. La traslación del concepto de calidad a la democracia parece el último *grial* inventado por los teóricos afectos al modelo hegemónico de organización social asentado en el totemismo capitalista, adaptando la feliz expresión del antropólogo Marshall Sahlins<sup>5</sup>. Cualquier cosa menos cuestionar esta mitología que desde la teorías de la justicia hasta las ideas políticas envuelve todo el imaginario social con concepciones de la economía neoclásica. Este último artificio consistente en trasladar un concepto propio de la industria a la política. Estamos acostumbrados al uso de terminología gerencial para introducir de rondón toda la ideología neoliberal en la política. Este paso es uno más para justificar el orden establecido en beneficio

---

(4) Williams, W., *Reaganism and the Death of Representative Democracy*, Georgetown University Press, Washington, 2003, pp. 15-17.

(5) Marshall Sahlins hablaba de «totemismo burgués» para referirse al mercado capitalista como sistema cultural capaz de producir «no sólo objetos para los sujetos apropiados, sino sujetos para los objetos apropiados» (Sahlins, M., *Cultura y razón práctica. Contra el utilitarismo en la teoría antropológica*. Gedisa, Barcelona, 1997, p. 213).

de unos pocos. Todos menos referirse a la clase social, a la influencia de instituciones transnacionales no elegidas, a los desmanes de las agencias de calificación o a la alianza entre políticos y lobbies. Debemos ir a las causas y éstas son un modelo social, cultural, político y productivo –el capitalismo– que está acentuando sus inercias totalitarias y no está conduciendo a una suerte de totalitarismo inverso, del que nos habla Sheldon Wolin. Estamos en los albores de la dictadura y unos se ponen a discutir si son galgos o podencos. A veces, la cercanía al poder es un foco demasiado potente.

Democracia es autogobierno o no lo es. Las gradaciones a las que conduce el uso de conceptos perversos como el de calidad son engañosas. En la literatura que se ocupaba de la transición a la democracia tenemos ejemplo de este particular uso del lenguaje (democracia autoritaria, por ejemplo). En este trabajo trataré de desentrañar las causas o continuidades que procuran la consolidación de la democracia. Con este fin analizaré conceptos como alternancia y consolidación democrática y resaltaré las insuficiencias que limitan las posibilidades de un análisis realista de los mismos. Terminaré con la exposición somera de las que considero continuidades para consolidar la democracia.

## 2. Poniendo orden en los conceptos. De la *Rational Choice* al Realismo

–“Cuando yo uso una palabra –dijo Humpty Dumpty, en tono algo despectivo–, esa palabra significa exactamente lo que yo decidí que signifique... Ni más ni menos”.

–“El asunto es –dijo Alicia– si ustedes puede hacer que las palabras signifiquen tantas cosas distintas”.

–“El asunto es –replicó Humpty Dumpty– quien manda... Eso es todo”.

L. Carroll, *Alicia en el país de las maravillas*.

“*El asunto es quién manda*”. Con su respuesta, tan atinada como cínica, *Humpty Dumpty* sitúa la pregunta por el significado en la pro-

blemática de las relaciones de poder y dominación. Entender la naturaleza e influencia de dichas relaciones en la elaboración de los conceptos es una empresa seria y necesaria. En este sentido, Foucault mantiene que existen toda una serie de procedimientos de exclusión social que controlan, seleccionan y redistribuyen la producción del discurso. El discurso estará siempre respaldado por apoyo institucional (laboratorios, bibliotecas, consejo de sabios). Siempre se puede *decir* la verdad desde un espacio de exterioridad salvaje; "pero no se *está* en la verdad más que obedeciendo a las reglas de una policía discursiva que se debe reactivar en cada uno de sus discursos"<sup>6</sup>.

En el campo del pensamiento político o de la ciencia política la discusión sobre los conceptos es decisiva, junto con el marco ideológico del que emanan las teorías que dan forma al discurso. Así la influencia de determinadas escuelas o corrientes (condicionadas a su vez por el contexto ideológico en el que se situaron) han tenido una destacada incidencia en el objeto de este estudio. Resulta incuestionable la influencia de la ciencia política estadounidense en el ejercicio de elaboración y desarrollo de los conceptos que usamos (transición, consolidación, poliarquía o incluso democracia) al hilo de la investigación en torno a las causas del cambio de régimen y la consolidación o no de una democracia. Por ello, antes de comenzar cualquier análisis, debemos desmentir con Parenti la pretendida neutralidad de los libros de

---

(6) Foucault, M., *El Orden del discurso*, Tusquets, Barcelona, 2004, p. 38 y ss.

Foucault distingue tres sistemas de exclusión: la palabra prohibida, la locura y la separación entre lo verdadero y lo falso. En cuanto a la última, si uno se sitúa en el interior del discurso la división no es ni arbitraria, ni modificable, ni institucional o violenta. Pero si se coloca en otra escala se dibuja un sistema de exclusión. Con Platón el discurso variará respecto a los sofistas. La verdad deja de ser lo que *era* el discurso o lo que *hacía*, sino en lo que *dice*. «La verdad se desplazó del acto ritualizado, eficaz y justo, de enunciación, hacia el enunciado mismo: hacia su sentido, su forma, su objeto, su relación con su referencia» (p. 20). Se legitima el discurso de lo verdadero en contraposición a otros discursos a los que se presiona y coacciona. Aparece como sinónimo de riqueza y fecundidad, al mismo tiempo que ignoramos la pérfida maquinaria que la atraviesa destinada a excluir. En muchos casos, en la historia de la ciencia ha tenido que darse un cambio de escala para que se dieran por verdad teorías excluidas del debate científico (el caso que toma Foucault como ejemplo es el de Mendel). Las sociedades de discurso tiene como fin conservar y producir discursos. Son sociedades coactivas y difusas. El discurso es una violencia que se ejerce sobre las cosas.

texto sobre política. Dicha "neutralidad" se convierte fácilmente en convencionalismo<sup>7</sup>.

Las teorías de la modernización (en sus perspectivas culturalista y desarrollista) tuvieron una gran influencia teórica y práctica a nivel mundial en este tema. Ellas son necesariamente el punto de partida de cualquier estudio contemporáneo sobre el cambio político.

El enfoque culturalista decidió explorar las razones de cómo podrían transferirse valores democráticos e instituciones políticas de la democracia liberal capitalista en nuevos contextos ante la ola de participación de las masas en la gestión de los asuntos públicos. Tal participación podría acarrear peligros para el mantenimiento de la estabilidad social<sup>8</sup>. Su objeto de estudio fueron las variables de carácter cultural (actitudes y opiniones políticas) para su análisis. De tal manera que la cultura política (comportamiento, participación) fuera el elemento clave que desentrañara las razones de la estabilidad o no de los regímenes democráticos<sup>9</sup>.

Desde el enfoque desarrollista se concibió a las clases medias como la encarnación de los comportamientos y valores de la modernidad, al ser el sector más dinámico desde el punto de vista económico. Según Lipset, el fracaso relativo de los países de Latinoamérica para desarrollarse en una manera comparable con los de América del Norte u Oceanía fue consecuencia de los diferentes sistemas de valores dominantes en cada área. La descendencia británica aparentemente tuvo la ventaja de valores derivados en parte de la ética protestante. En la formación de las nuevas sociedades- de la que surgió una clase media y sociedad civil potente- los elementos feudales de atribu-

---

(7) Parenti, M., *Democracy for the Few*, St. Martin's Press, New York, 1993, p. V.

(8) Pye, L.W., Verba G.(ed.), *Political culture and political development*, Chicago University Press, Chicago, 1972, pp. 17 y ss.

(9) Almond y Verba en su clásica obra *The civic culture* estudian, a través de los datos empíricos recopilados en cinco países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, México y Alemania), el grado de estabilidad y la consolidación democrática de los cinco países citados en función del tipo de *cultura política* de sus ciudadanos, elaborando así tres tipos ideales de cultura política (la cívica o participativa, la de súbdito y la localista o parroquial). En ella Almond y Verba defienden que la viabilidad del sistema depende de la gente, de su cultura cívica. A la habilidad de influir en el gobierno la denominaron competencia subjetiva.

ción estaban ausentes. Al contrario que sucedió en América latina que fue dominada durante siglos por elites de poder que crearon una estructura social congruente con valores sociales feudales<sup>10</sup>.

En el último tercio del siglo XX y tras la emergencia y posterior derrota de movimientos sociales emancipadores en Europa y América Latina surgen, coincidiendo con los primeros momentos de la revolución conservadora que conduciría a la globalización, las llamadas teorías de la tercera generación, de las que destacan obras como los cuatro volúmenes compilados por O'Donnell, Schmitter y Whitehead *Transiciones desde regímenes autoritarios*. Estas teorías emergen al calor de transiciones a la democracia en Europa (España, Portugal) y América Latina (Brasil, Argentina).

Esta perspectiva basa su análisis en la elección racional. Dicho enfoque adquirirá un grado de influencia muy relevante en las ciencias sociales (que llega hasta nuestros días)<sup>11</sup>. Según O'Donnell, Schmitter y Whitehead, la democratización se entiende como un proceso histórico con fases de transición, consolidación y persistencia analíticamente distintas, aunque empíricamente superpuestas. Los procesos pueden ser inesperados, dependen de factores contingentes que escapan al estudio sistemático<sup>12</sup>. Siguiendo las teorías de la agencia y el nuevo institucionalismo las decisiones de los actores y los resultados colectivos pueden explicarse de acuerdo a cálculos racionales, consecuencia de elecciones individuales entre diversas. Las interacciones entre diferentes actores con distintas preferencias tienen frecuentemente consecuencias no intencionadas alternativas (una adaptación de la mano invisible). Consecuencia de ello es convertir el liderazgo en el factor explicativo fundamental y prioritario a tener en cuenta en la investigación<sup>13</sup>.

---

(10) Lipset, S.M., *Values, Education, and Entrepreneurship*, en Lipset, S.M., Solari, A. (ed.), *Elites in Latin America*, Oxford University Press, New York, 1967, p. 3.

(11) Las teorías de la agencia y el nuevo institucionalismo, derivadas del citado enfoque, han tenido una gran influencia en las CC. Sociales.

(12) O'Donnell, G. Schmitter, P. y Whitehead, L. *Transiciones desde un Gobierno autoritario*. (4 vol.), Paidós, Buenos Aires, 1986, p. 18.

(13) He apoyado mi resumen de la escuela de la modernización y sus enfoques en un trabajo de Salvador Martí. Para un análisis más detallado vid. Martí i Puig, S., «¿Promesas incumplidas? Un balance crítico de las teorías del cambio político y su aplicabilidad en América Latina», en *Revista Afers Internacional*, n.º. 54-55/2001.

El resultado de todo esto es el uso de una definición estrictamente procedimental de democracia que separa radicalmente las esferas política y económica, que resalta la relevancia del liderazgo y de ciertos grupos (partidos y *lobbies*).

Aunque no están de acuerdo con que las desigualdades económicas de estas sociedades sean injustas, sí se oponen a la compra de influencia, a evitar el escrutinio público mediante el poder socioeconómico o a la exclusión de individuos o grupos<sup>14</sup>. Estiman que las desigualdades son fruto de la separación entre lo político y lo económico y que es el libre mercado el que coloca a cada uno en el lugar que se merece. En consecuencia la democracia debe centrarse en la esfera política. Los ciudadanos podrán elegir periódicamente unos representantes para gobernar en el marco del respeto al Estado de derecho. De esta forma se garantiza la estabilidad.

Podemos destacar como elementos positivos la apuesta de esta corriente de análisis por el mantenimiento de una serie de derechos civiles y políticos básicos. Creemos que es una aportación esencial, aunque quizá no sea suficiente si queremos ser realistas.

Para responder estas preguntas haré un doble análisis: teórico y de casos. Expondré brevemente algunas experiencias políticas en Europa y América latina, extrayendo de las mismas una serie de consecuencias o insuficiencias del modelo estrictamente procedimental.

### 3. Insuficiencias de los modelos clásicos

“¿Qué es un descontento? Un pobre que piensa”.

C. Brisville, *La cena*.

La cena es una obra de teatro en la que dos personajes (Talleyrand y Fouché) deciden a espaldas de los ciudadanos –en una cena–, y en función de sus intereses individuales, el destino de Francia. Esta pieza

---

(14) Young, I. M., *Inclusion and democracy*, Oxford University Press, New York, 2000, p. 36.



teatral es una atinada parábola sobre la exclusión de la ciudadanía de la toma de decisiones políticas y la imposición de los dictados de los poderosos. La época en la que se desarrolla la obra es de gran convulsión social. Napoleón ha sido depuesto del poder por las tropas inglesas y en París se vive un ambiente prerrevolucionario, en el que los ciudadanos exigen cambios de gran calado que terminen con las desigualdades y los privilegios. Estos dos personajes hablan como si el pueblo fuera un menor de edad al que es fácil engañar y al que no se debe tener en cuenta.

Cuando esto sucede, la democracia se debilita mientras se fortalecen inercias totalitarias. Si existe un centro, un núcleo duro de la democracia es, sin duda, la colectividad como el conjunto de ciudadanos y ciudadanas de un espacio determinado. Las decisiones de los gobiernos deben tomarse de acuerdo con las necesidades y expectativas de este colectivo o, de la mayoría del mismo en el marco del respeto a los derechos humanos. ¿Una concepción estrictamente procedimental de la democracia salvaguarda esta idea?

Desgraciadamente la experiencia de los últimos lustros indica algo muy diferente. Tras la ola de democratización en América y Europa y después de la caída de las dictaduras del socialismo real parecía que definitivamente la democracia triunfaba. La decepción a varios años vista no puede ser mayor.

En los antiguos Estados del socialismo real la presencia de grupos mafiosos no deja de crecer. Los cables de Wikileaks en los que se denuncia que Rusia es un Estado en manos de la mafia son buena muestra de ello. Junto a ello, gran parte de la población vive situaciones de miseria que les obligan a emigrar a otros Estados de Europa. En el resto de Europa se vive en unas condiciones sociales mejores. Los Estados de la Unión Europea han conseguido ser una de las contadísimas áreas de nuestro planeta que mantiene unos estándares de protección social y nivel de vida de los ciudadanos más o menos satisfactorios. Aún con problemas de desempleo, de degradación lenta, aunque constante de servicios públicos y apatía política, se constituye en un relevante polo de atracción para la emigración procedente de casi todo el mundo. No obstante, la desconfianza de los ciudadanos hacia la política y los políticos no deja de crecer como ejemplifican las

bajas tasas de participación en elecciones o las encuestas que periódicamente se realizan en torno a este particular.

Iberoamérica asistió con entusiasmo y esperanza las transiciones a la democracia de fines del siglo XX. Y no sólo eso. Otros Estados con democracias más antiguas, celebraban elecciones en las que existía una pluralidad de alternativas. Incluso en Estados como México, gobernado durante décadas por el mismo partido, se empezaba a traslucir la alternancia encarnada por el Presidente Fox y la victoria electoral que llevó al PAN al poder en los albores del siglo XXI. Lamentablemente los hechos posteriores, entre los que destaca el fraude de las últimas elecciones y el clima de violencia y terror en que se encuentra sumido México, dejan poco lugar a la esperanza.

En otras regiones la situación de la democracia y los derechos humanos tampoco es mejor. El grado de pobreza no deja de incrementarse y las violaciones del resto de los derechos humanos es moneda común. China, el gran referente mundial del capitalismo, es un buen ejemplo de ello. Los ciudadanos musulmanes padecen gobiernos absolutistas en la mayoría de los casos (las revueltas acaecidas en los últimos meses son buena muestra de una realidad invisibilizada por Occidente); en África la situación de hambre y de enfermedades es crítica. La ausencia de democracia parece ser la nota común en la mayoría de nuestro mundo.

Ésta no es la situación que se nos había prometido a finales del siglo XX con las repetidísimas tesis del Fin de la Historia, el triunfo de la globalización y el nuevo orden universal. Parecería sensato revisar a la luz de los resultados concretos y del realismo las posiciones que sugieren que una visión estrictamente procedimental de la democracia, fundada en los modelos de análisis de la elección racional, es una herramienta adecuada para el estudio serio de la alternancia política y la consolidación de la democracia. A ello deberíamos añadir si el elitismo y la radical separación entre lo político y económico son elementos que favorecen la emergencia o de continuidades que aseguran la buena salud de la democracia.

Desde un liberalismo político con una visión más participativa de la democracia, autores como Benjamín Barber han puesto de manifiesto en sus escritos lo que denominan traición de la democracia libe-

ral o representativa a la idea de comunidad de intereses y el autogobierno de los ciudadanos. Si analizamos la teoría contractualista que funda la democracia liberal apreciamos que ésta sugiere un hipotético, abstracto, ficticio y descontextualizado modelo donde los individuos libres, independientes e iguales por naturaleza, solitarios e individualistas deciden ponerse de acuerdo y ceder algunos derechos para salvaguardar la propiedad y la vida. Barber se cuida bien de afirmar las ventajas de la teoría del contrato, como garantizadora de los valores del individualismo moderno, para a continuación señalar que la democracia liberal es radicalmente instrumentalista, ya que conceptos como interés público, comunidad o gobierno, no son más que medios para las necesidades privadas e individuales. Participación y comunidad son meros instrumentos al servicio del individualismo. Barber llama a esta manera tan curiosa de concebir el "autogobierno" de la gente *thin democracy*, es decir, democracia delgada<sup>15</sup>.

El alejamiento entre representantes y representados es cada vez mayor. Esta división es reforzada por teorías elitistas como las de Joseph Schumpeter. Se considera que la gente no tiene tiempo o está demasiado ocupada para decidir sobre cuestiones importantes que afecta a la gestión de lo público. En consecuencia es necesario que un reducido número de personas decida lo que se debe hacer "por su bien". Schumpeter hace de la democracia un método para elegir élites cada cierto tiempo. Este elitismo repercute en la calidad de la democracia de forma determinante. El ciudadano entiende la política como "aquello a que se dedican los políticos". La brecha entre unos y otros se acrecienta y la democracia se convierte únicamente en votar cada cierto periodo de tiempo.

Los defensores de la concepción procedimental de la democracia responden estas críticas de dos maneras. A la primera, introduciendo la idea de la mano invisible en la política, de tal forma que se consigan conciliar los intereses individualistas y egoístas en beneficio de la co-

---

(15) Barber, B., *Can America be Democratic. A Participatory Critique of the Liberal Consensus*, Loyola University of Chicago, Chicago, 1981, pp. 3-10. Se trata de un discurso ofrecido en esa universidad. Estos temas son ampliados en libros posteriores y sirven de base para su famoso concepto de democracia fuerte, es decir, aquella que incrementa la participación de la ciudadanía.

munidad. En cuanto a la cuestión de la representación se esgrimen, en primer lugar, una serie de limitaciones o reservas con la pretensión de despojar al concepto de sus características distintivas. Una vez desnudo, cuyo resultado es lo que muchos denominan una definición mínima de democracia, lo visten de acuerdo con lo que ellos consideran que sería un buen gobierno. A continuación profundizaré brevemente en ambas ideas.

Frank Cunningham<sup>16</sup> ha identificado tres reservas tradicionales que indefectiblemente aparecen cuando se habla de democracia. En primer lugar, la famosa "tiranía de la mayoría". En segundo lugar, la promoción del gobierno de los incompetentes. Por último, la ineficiencia del autogobierno ciudadano (esta última reserva es la que más se usa en la actualidad). Comentaré estas tres reservas muy brevemente (esta cuestión por sí misma merecería un artículo aparte).

El gobierno de la mayoría supondría una tiranía de graves consecuencias para la estabilidad política y la salud de las instituciones. Stuart Mill o Calhoun estaban dispuestos a sacrificar la igualdad política en beneficio de la deliberación. Este sacrificio consistía en dotar de más autonomía a los legisladores de las masas y asignar un multiplicador mayor a los votos de aquellos que por su competencia debían tener derecho a ello<sup>17</sup>. También se dice que en caso de una tiranía de la mayoría no se respetarían los derechos de las minorías y éstas serían perseguidas. Haskell apoya esta aseveración cuando afirma que las instituciones representativas son más sólidas y mejores que la democracia directa porque son respetuosas con las minorías. En la democracia directa no se pueden conciliar todos los intereses<sup>18</sup>. En conclusión, es mejor el gobierno de unos pocos que arriesgarse a una situación en la que gobierne la mayoría de la gente.

Sin embargo, la posibilidad mayor, lo que de facto conoce la historia, es la tiranía de la minoría, la cual provoca cinismo y apatía en la

---

(16) Cunningham, F., *Democratic Theory and Socialism*, Cambridge University Press, New York, 1987, pp. 71-80.

(17) Fishkin, J., *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 70-72.

(18) Haskell, J., *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Westview Press, Boulder, 2001, p. 176.

mayoría política. Resulta, al menos, curioso que sea el Estado representativo, que ha perseguido a minorías como los negros o privado de derechos a colectivos como las mujeres o realizado conductas contrarias la dignidad de los discapacitados, a los que ha sometido a programas de eugenesia (no sólo los nazis lo hicieron<sup>19</sup>) el que se reivindique como defensor de las minorías oprimidas<sup>20</sup>. Es más: las altísimas cifras de abstencionismo político y falta de participación ciudadana no llevan a los intelectuales institucionales a cuestionarse las bondades de un sistemas que en demasiadas ocasiones permite gobernar a unas élites políticas con menos del 20% de los votos<sup>21</sup>.

El segundo de los razonamientos es tan antiguo como la filosofía platónica. Sólo deben gobernar la gente preparada para ello. ¿Pero donde se sitúa la escuela de buen gobierno? Proprietarios, gente instruida, gente de "buen discernimiento" han sido los que tradicionalmente se ha supuesto que estaban preparados para gobernar y además conocían el sentido del interés general. La democracia, prácticamente desde sus inicios, ha sido criticada por aquellos que mostraban sus preferencias por una tiranía aconsejada por sabios. La idea de que el mejor de los individuos se halla en un plano moral e intelectual superior al de la mejor ciudad, expresa claramente este tipo de pensamiento. Filósofos como Sócrates o Platón fueron firmemente defensores de dicha manera de pensar.

Esta idea es comentada por filósofos como Leo Strauss sosteniendo en su obra *Sobre la Tiranía* que en el *Hieron* se aprecia el problema de la ley y la legitimidad. Según Strauss este conflicto se resume en este texto en que el Gobierno de un tirano que escucha a los sabios es preferible en principio al de las leyes o al poder de los magistrados electos<sup>22</sup>.

---

(19) Vid. Mora Molina, J.J., *Derecho a la vida y permiso para destruir vidas sin valor*, Aconcagua, Sevilla, 2003.

(20) Consecuencia de ello fue la emergencia de movimientos sociales que reivindican los derechos de estos colectivos olvidados por las democracias occidentales hasta mediados del siglo XX con la emergencia del Movimiento de Derechos Civiles en EE.UU. o los movimientos feministas o de minorías en Europa.

(21) Roitman Rosenmann, M., *Las razones de la democracia en América Latina*, Siglo XXI, México, 2005, p. 67.

(22) Strauss, L., *On Tyranny*, University of Chicago Press, Chicago, 2000, p. 75.

A esta discusión debemos sumar que, hasta el comienzo del siglo XX, la democracia fue una palabra detestada; generadora de resistencias, más que de confianza entre los que ocupaban el poder. Recordemos, por ejemplo, la vigencia del voto censitario hasta bien entrado el siglo XX o la consideración de la democracia como una peligrosa cuestión de clase<sup>23</sup>.

La experiencia, especialmente en los últimos años, ha desmentido estos recelos y probado que la gente que participa en movimientos sociales demuestra poder gobernarse por sí. La experiencia señala que la apatía se deriva de la falta de resultados concretos de la acción política<sup>24</sup>.

Desde los análisis de la elección racional se advierte que una amplia participación reduce la eficacia de los actos del gobierno. Que hay que elegir entre legitimidad y eficacia. Sin embargo, nunca se deja claro para qué la democracia es más o menos eficiente. Si para gestionar los asuntos generales de la población en beneficio de intereses de élites económicas o/y políticas, o se desea una eficacia que conlleve el beneficio para la mayoría. También si se trata de una eficacia fundada en una simplista relación entre costes y beneficios, hija de la racionalidad instrumental, o en una eficacia que tenga en consideración los derechos humanos y además esté en función de los mismos.

El último de las defensas, también referidas, es que la democracia debe garantizar la estabilidad ante todo con el fin de que los agentes económicos puedan operar con la tranquilidad suficiente para lograr prosperidad.

En este sentido es paradigmático el informe redactado por la Comisión Trilateral, cuyo título fue *La crisis de la democracia*<sup>25</sup>. En él se

---

(23) Arblaster, A., *Democracia*, Alianza, Madrid, 1992, p. 80.

(24) Parece que la gente no pudiera discernir lo que le conviene y lo que no; que fueran incapaces de señalar sus problemas o los del lugar donde viven. Sin embargo, se les pide una decisión constante en el ámbito del consumo y se les vetan las decisiones políticas.

(25) Vid. Crozier, M., Huntington, S.P., Watanuki, J., *The Crisis of Democracy. Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975.

pusieron las bases teóricas para las restricciones y límites a la democracia, capaces de facilitar el triunfo del neocontractualismo y las políticas del *Consenso de Washington*.

Desde este informe se insistía en el pesimismo que ha envuelto la reflexión sobre la democracia, identificando dos tipos de desafíos: los intrínsecos y los contextuales. Los primeros, afectan al propio funcionamiento de la democracia. Para los redactores del informe, cuanto más democracia haya, más amenazas recaerán sobre ella. Los segundos no son producto de su funcionamiento sino externos a la democracia (distribución internacional de la economía, el poder económico y militar). El informe afirma que con el incremento de la clase media ha aumentado las demandas al gobierno. Las aspiraciones han crecido, sobre todo a causa de las reivindicaciones planteadas por jóvenes e intelectuales y la adopción de nuevos estilos de vida y nuevos valores políticos y sociales.

Las soluciones que se aportaron fueron limitar las democracias y restringir la participación de la ciudadanía en las mismas. Convertir las democracias en modelos más y más elitistas, que permitieran la eliminación de los cauces de participación popular en los asuntos públicos. Todo ello coincidió con el comienzo del desmantelamiento de los Estados del bienestar<sup>26</sup>, que a la postre habían provocado esta "crisis" como consecuencia de la universalización del sistema educativo y la entrada masiva de nuevos estudiantes en la universidad y la mejora general de la calidad de vida, lo que hacía que la gente planteara nuevas demandas a los Estados.

Años más tarde, en 1995, se redactaba un segundo informe con el que se hacía balance y se trataba de profundizar en algunos de los problemas, que según la Trilateral, afectan a las democracias. Este informe se tituló *Revitalizando las democracias trilaterales* <sup>27</sup>. Donde

---

(26) Estimo que el Estado del bienestar fue una solución coyuntural que el capitalismo debió adoptar para asegurar su supervivencia. Una vez que las amenazas se fueron diluyendo, la lógica del capital, es decir la maximización del beneficio, siguió su curso natural.

(27) Putnam, R.D., Casanova, J.C., Sato, S., *Revitalizing Trilateral Democracies. A Report to the Trilateral Commission*, The Trilateral Commission, April/October 1995 (documento encontrado en la Escuela de Gobierno J. Kennedy. Falta la parte de Sato).

se constataba el éxito del análisis y las alternativas propuestas en el informe anterior. Desde el punto de vista de los firmantes del informe la fórmula de “fracaso de los mercados”, acuñada por los movimientos de los setenta, fue sustituida, por “fracaso de los gobiernos” y el advenimiento para remediarlo de gobiernos como los de Reagan, Thatcher o Kohl<sup>28</sup>.

Sin embargo, estos “éxitos”, no son suficientes. Para los autores la confianza en los políticos y en los gobiernos está en declive. El informe da una serie de vías o terapias para resolver los problemas, centradas en revitalizar el papel moderador que se otorga a las élites y en fortalecer la sociedad civil<sup>29</sup>.

En ambos informes se entroniza una visión elitista de la democracia con el fin de garantizar la estabilidad. Sus continuas apelaciones a la sociedad civil enmascaran una estrategia relegitimadora de poliarquías electorales muy afectadas por la influencia del mercado capitalista e incapaces de reducir la cada vez mayor separación con los intereses y necesidades de la gente. El fin principal del mantenimiento de la estabilidad es encontrar las vías para que las corporaciones capitalistas y su modelo productivo, pueda subsistir con las menos amenazas posibles. Los gobiernos deben actuar respetando las leyes del mercado y ofrecer a la sociedad civil –organizada mediante ONGs– la posibilidad de asumir el papel de prestadores de los servicios sociales que el Estado ya no asume. Se supone que de esa forma se asegura el progreso económico que, a su vez, retroalimenta la democracia.

---

(28) Id., p. 5.

(29) Diamond, estima que la opinión pública es una fuente muy importante en la consolidación de la democracia. La emergencia de instituciones económicas poderosas puede comprometer seriamente las credenciales democráticas de estos regímenes en transición (p. 240). Llega a la conclusión que es importante el desarrollo de la sociedad civil y no sólo de las élites (241-242). Larry Diamond define democracia como un sistema de gobierno que reúne tres condiciones esenciales: competición significativa y general entre individuos y grupos organizados, especialmente partidos políticos, por la efectiva posición de poder gubernamental, en intervalos regulares y excluyendo el uso de la fuerza, un nivel altamente inclusivo de participación política en la selección de líderes y políticos, libertades de reunión prensa y expresión para asegurar la integridad de la competencia política. (Diamond, L., *Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization*, en Roberts, B., (ed.) *The new Democracies. Global Change and US Polity*, The MIT Press, Cambridge, 1990, pp. 228-229).



El problema de este planteamiento es que la democracia se convierte en un peligro, más que una posibilidad y los individuos en clientes, más que ciudadanos. Pensadores tan reputados como Anthony Arblaster han calificado a esta interpretación de la democracia como revisionista, en contraste con la noción clásica del término.

La posición revisionista considera que la democracia moderna es mejor que la tradicional, ya que en la primera se abandona la participación efectiva de las masas en beneficio de la estabilidad. La restricción elitista de las decisiones alocadas de la masa y la protección de algunas minorías son factores que preservan la democracia<sup>30</sup>.

Por ello la limitan, recortan y temen. No obstante, ha sido éste el enfoque que ha primado en la aproximación reciente a la democracia. Ello influye en la concepción que tenemos de la consolidación y alternancia en la democracia. Marazzi no está de acuerdo con la postura revisionista y considera que la democracia actual, a la que él denomina como posrepresentativa autoritaria –presa del *just in time* administrativo–, corre el riesgo de convertirse en una democracia que excluya a los marginados y ese sea el primer paso hacia una democracia sin derechos a causa de las políticas neoliberales. Para el economista italiano hay que mantenerse firme en el terreno de los derechos sociales y políticos y evitar su mera tecnificación<sup>31</sup>.

Para Arblaster la tradición que ha repudiado de manera activa la democracia como poder popular a lo largo del tiempo se ha sofisticado. En lugar de hablar de la, según Burke, puerca multitud, se habla de masas. El discurso negativo y la desconfianza hacia la democracia se habrían disfrazado de la mano de autores como Lippmann, Crick, Aron o Schumpeter quienes encarnan este revisionismo con la muy clara asunción de que existe el gobierno para el pueblo, pero no por el pueblo. Desde esta perspectiva los electores tienen derecho a elegir a sus gobernantes, pero más allá de eso deben dejar al gobierno gobernar sin interferencias. Lipset entiende que el gran logro de la democracia es la elección de elites y la formación de un electorado pasivo

---

(30) Singer, P., *Democracia y desobediencia*, Ariel, Barcelona, 1985, pp. 125-126.

(31) Marazzi, C., *El sitio de los calcetines. El giro lingüístico de la economía y sus efectos sobre la política*, Akal, Madrid, 2003, p. 102.

que además no debe ser muy participativo ya que ello entrañaría riesgos para la democracia<sup>32</sup>. La lectura que podemos extraer de esta preocupación por la estabilidad (análogamente demandada por la Trilateral) es precisamente la entronización mediante esta argucia de una nueva tiranía.

Antiguamente la palabra tiranía se usaba como sinónimo de soberanía. Cuando todas las cuestiones están referidas a un principio o a una persona común ese principio tiraniza la vida de la sociedad. No hace falta que se haya impuesto por la fuerza bruta, puede aparecer por la seducción; una creencia puede servir como patrón único para medir la realidad<sup>33</sup>. Hoy ese principio común es la estabilidad; una estabilidad orientada a la protección del mercado capitalista y a nada más. En esas condiciones la democracia es tiranizada. Su lógica enmudece por la del máximo beneficio, la acumulación y la triunfante, según Sennett, intimidad que destruye la *res publica*.

Este revisionismo ha influido de forma relevante no sólo en la manera en la que se ha estudiado el cambio político, sino además en la manera de enfrentarse a problemas como la consolidación de la democracia o la alternancia. Veamos ambas cuestiones.

### 3.1. Consolidación

Consolidación de la democracia es un concepto que refiere a la transición de un régimen autoritario a otro democrático y al posterior mantenimiento de este último. En la literatura especializada se habla de consolidación de la democracia refiriéndose a Estados que tienen aún muy reciente una época de autoritarismo y precisan de un tiempo para que las instituciones de la democracia se consoliden y aquellas que habían apoyado el régimen anterior se adapten a la nueva situación o desaparezcan.

Desde una perspectiva estrictamente procedimentalista de la democracia basada en los análisis de la elección racional, anteriormente

---

(32) Arblaster, A., *Democracia*, op. cit., pp. 82-88.

(33) Sennett, R., *El declive del hombre público*, Península, Barcelona, 2002, p. 734.

estudiados, se optaría por una consolidación estática de la democracia. Por consolidación estática entiendo aquella democracia en la que existe formalmente una serie de derechos civiles y políticos, libertades y pluralismo político. Se podrá hablar de una democracia consolidada cuando haya habido alternancia en el gobierno de manera pacífica y respetando el ordenamiento constitucional. El problema reside en que en las actuales sociedades postfordistas la crisis de instituciones como el parlamento es evidente, a la vez las derechas neoliberales presionan a los Estados para que se comporten como una empresa privada<sup>34</sup>. El Estado se ha estancado en la lógica empresarial (subcontratación, reducción de costes de mantenimiento, contaminación) de la que se derivan todo un conjunto de externalidades negativas para la colectividad<sup>35</sup>. La garantía de derechos básicos y una concepción formal de la democracia no parecen ser suficientes en el momento actual.

La crisis referida provoca una consolidación estática de la democracia que es una situación muy peligrosa. Con ella no podríamos decir que nos encontramos en un modelo autoritario en su integridad, ya que se respetan determinadas libertades mínimas, pero sí es posible decir que se están poniendo las bases para una involución del modelo de sistema político. Con este tipo de consolidación se pone freno a inercias que incrementan las cuotas de libertad e igualdad de los individuos. La participación de la ciudadanía se restringe. Existe una consolidación con tendencia al estancamiento y en una segunda fase a la involución. El descrédito que padece la democracia en estas circunstancias es un factor que orada y erosiona la confianza de la ciudadanía en la misma.

La concepción estática de la consolidación democrática es fruto de una comprensión que diluye y estrecha la democracia misma. Como no parece serio ni aceptable desafiarla, se la limita hasta hacerla encajar con los intereses del gobierno de las elites. Se busca hacer compatibles los sistemas políticos existentes en el mundo occidental con

---

(34) Incluso se privatiza el ejército como demuestra el caso de la empresa privada Blackwater en Iraq y los contratos multimillonarios que el Departamento de Estado de EE.UU. ha establecido con ella.

(35) Marazzi, C., El sitio de los calcetines. El giro lingüístico de la economía y sus efectos sobre la política, op. cit., pp. 96, 94.

esa definición revisada<sup>36</sup>. De ello se deriva la necesidad de preservar y defender esa "democracia" especial en lugar de alcanzar una que se parezca a lo que desean al mayoría de los ciudadanos<sup>37</sup>. El neoconservadurismo insiste en que lo que hace falta en la actualidad es una reafirmación de los valores de Burke sobre la democracia; en definitiva la reafirmación de la democracia liberal como un marco a proteger y para ser protegido por un *ethos* moral superior<sup>38</sup>. Dicha idea elitista viene acompañada necesariamente por el convencimiento de que la regla no debiera ser la de que gobiernen aquellos que cuentan con el apoyo popular. Son las élites políticas y capitalistas recompensadas respectivamente con prestigio y poder y poder y dinero las que deben hacerlo<sup>39</sup>.

El sentido común nos invita a ser más ambiciosos y explorar las posibilidades de una concepción dinámica de consolidación de la democracia. En la Organización de Naciones Unidas encontramos una resolución sobre consolidación de la democracia que nos puede ser muy útil en esta empresa y que representaría, en gran medida, los deseos y aspiraciones de gran parte de los Estados del mundo.

La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 4 de diciembre de 2000 una resolución sobre promoción y consolidación de la democracia (55/96). En ella Naciones Unidas *exhorta* a los Estados a promover y consolidar la democracia mediante una serie de medidas y realiza una serie de reconocimientos y recordatorios que hacen del mismo un documento de excepcional interés, aunque poco citado.

En ella la ONU reafirma los propósitos y principios de su Carta fundacional y reafirma los derechos y libertades que debieran poder ejercer cualquier ser humano sin distinción alguna de raza, color, sexo,

---

(36) Fishkin propone un esquema exageradamente simplista utilizando cuatro cuadrantes con un eje política democrática y no democrática y un segundo eje de economía y dos variantes: una orientada al mercado y otra no orientada al mercado. Fishkin, J., *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 115-135.

(37) Arblaster, A., *Democracia*, op. cit., p. 88.

(38) Espada, J.C. *Neoconservatism in Europe*, en Stelzer, I. (ed.), *Neoconservatism*, Atlantic Books, London, 2004, p. 310.

(39) Wolin, S. S., *Democracy Inc. managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*, Princeton University Press, Princeton, 2008, p. 159.

idioma, religión, opinión política, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición, conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos (Resolución 217 A (III)). Esto supone establecer una clara ligazón entre derechos humanos y democracia.

La resolución reafirma esta idea de dos formas: reconociendo la importancia de que los pueblos elijan libremente la manera en la que conforman sus sociedades y resaltando la necesidad de auspiciar la buena gestión de los asuntos públicos, mencionada en la Declaración del Milenio (la resolución 55/2), como factores indispensables para la construcción y consolidación de sociedades pacíficas, prósperas y democráticas.

La resolución no sólo se dedica a llevar a cabo declaraciones de buenas intenciones. Lo más interesante de este texto es la parte de la misma en la que se exhorta a los Estados a consolidar la democracia mediante una serie de políticas. Ello significa que la ONU en esta resolución establece una serie de condiciones necesarias para la consolidación de la democracia. Como vamos a ver, estas condiciones sobrepasan claramente los límites de una noción procedimentalista de democracia. Estas condiciones son ambiciosas.

En el punto *a)* de la resolución se establecen unas condiciones básicas para la consolidación de cualquier régimen democrático que se precie de ello. Asuntos tales como "la promoción del pluralismo, la protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la mayor participación posible, de los individuos en la adopción de decisiones y el desarrollo de instituciones competentes y públicas, con inclusión de un sistema judicial independiente, un sistema legislativo y una administración pública responsables y un sistema electoral que garantice elecciones periódicas libres y justas". Otro punto esencial es el de "las debidas garantías procesales y el derecho a que se presuma la inocencia hasta que se demuestre la culpabilidad ante un tribunal o la promoción de la independencia y la integridad del poder judicial"(c). *iv)*. Otra condición relevante es el derecho de todos a participar en el gobierno del propio país, directamente o por representantes libremente elegidos (*d*).

Una cuestión de gran relevancia es que la resolución no sólo se queda en la necesidad de garantizar derechos de índole civil o política.

Los derechos sociales ocupan un lugar muy destacado entre las condiciones necesarias para la consolidación de la democracia. Así en el *g*) ii se considera que el fortalecimiento de la democracia requiere la adopción de medidas eficaces para superar las desigualdades sociales y crear un entorno propicio para el desarrollo y la eliminación de la pobreza. En el *h*) queda recogida la necesidad de aumentar la cohesión y la solidaridad sociales. Para ello se considera necesario en el *h* ii) "la mejora de los sistemas de protección social y garantizando el acceso de todos a los servicios sociales básicos".

Como hemos visto a tenor de la resolución traída a colación, la consolidación requiere de una serie de requisitos. El cumplimiento o incumplimiento de los mismos nos conduce a una situación de consolidación estática o dinámica de la democracia. Con esta declaración se pone de manifiesto que para que una democracia avance y se fortalezca es imprescindible que se mueva en una determinada dirección. Esta dirección se fundamenta en garantizar una participación activa de la ciudadanía y la protección de derechos políticos y sociales básicos. A este tipo de consolidación la denominamos *consolidación dinámica* de la democracia.

### 3.2. Alternancia

El problema del revisionismo en teoría de la democracia y apuntado anteriormente afecta también a la concepción que tengamos de lo que significa la alternancia.

La alternancia es un elemento clave en las democracias. La falta de alternancia provoca, entre otros efectos graves, la posibilidad de que enraíce un tejido clientelar que con el paso del tiempo cuesta erradicar. La alternancia es sana porque evita que las mismas personas se eternicen en los puestos dedicados a la gestión de los asuntos ciudadanos. No digo con esto que los vaivenes en las políticas o los cambios, por el sólo hecho de cambiar de política o de persona, sean beneficiosos para una sociedad. Puede que la mayoría yerre en su apreciación de lo que es necesario. No obstante la democracia implica que la mayoría pueda equivocarse, sin que eso suponga una merma

en su naturaleza. Junto a ello, la democracia implica cambios; los atenienses lo sabían y eran muy precavidos con respecto a la permanencia en cualquier cargo de la *polis*.

No obstante, una alternancia meramente cosmética puede ser igual o más perniciosa que la falta de la misma. El problema reside en crear la falta sensación entre la ciudadanía que ésta existe y de que la democracia tiene buena salud. Cuando los efectos son que los problemas continúan o empeoran y que las debilidades de las democracias se acrecientan, en vez de disminuir, los ciudadanos comienzan a sospechar de la democracia. Es más: denuncian a la democracia en su conjunto como ineficaz y a los políticos como culpables de la situación.

La alternancia turnista representa lo que vengo diciendo. Es el tipo de alternancia común a la consolidación estática de la democracia. En ésta se da un cambio de partido que gestiona la *res publica*. También mudan los políticos. Se crea una expectativa saludable para las instituciones. La alternancia turnista se caracteriza por los siguientes elementos:

- a) Continúa las políticas hegemónicas hasta ese momento, prácticamente sin cambios en el nervio central de las mismas. Se garantiza la *estabilidad trilateralista*.
- b) Desarrolla estrategias clientelares similares a las que ha habido en la etapa anterior de Gobierno. Reproduce aquello que criticó.
- c) Existe una consolidación estática de la democracia. Las instituciones no mejoran en lo que a su representatividad de la ciudadanía se refiere. Las deficiencias continúan actuando de manera muy destacada en el sistema, la ciudadanía sigue sin tener una participación destacada en la elección de las políticas, a la vez que sus necesidades son desatendidas y, por último, se corre el peligro manifiesto de estancamiento e involución autoritaria.

Las insuficiencias de la alternancia turnista equivalen a un cambio meramente formal. Por consiguiente, es imprescindible esbozar otro tipo de alternancia que realmente suponga una alternativa. La alternancia alternativa contiene rasgos que la hacen diferente a la anterior. Las características serían las siguientes:

- a) Se aprecia algún cambio en la orientación de las políticas. Existe una cesura, un antes y un después en el rumbo de las políticas que se llevan a cabo, especialmente en el ámbito socioeconómico.
- b) Se toman medidas dirigidas a la regeneración democrática. Ello implica la puesta en marcha de medidas legislativas que limiten las oportunidades de crear nuevas redes clientelares y se reducen los efectos de las ya establecidas.
- c) Existe una consolidación dinámica de la democracia. Lo que significa que las instituciones mejoran sus índices de transparencia y participación de la ciudadanía. Se atienden necesidades básicas de la ciudadanía. El resultado es una consolidación dinámica de la democracia. Tal alternancia no supone una meta, ni un punto de llegada; las insuficiencias y problemas pueden existir, pero se están poniendo las bases para evitar la involución y para desarrollar la participación de la ciudadanía y de las libertades.

Hemos puesto de manifiesto algunas relevancias de estas perspectivas a nivel teórico. A continuación pondremos algunos ejemplos de casos. En estos casos se aprecia como una alternancia meramente turnista erosiona la democracia y reduce las posibilidades de una consolidación dinámica de la misma. Una alternancia alternativa abre la puerta a nuevas posibilidades a nuevas políticas. El cuerpo electoral se ha ce consciente de que puede cambiar con su voto las políticas de su país y esa situación fortalece la democracia.

### 3.3. Algunos casos para la reflexión

En el Reino Unido se da uno de los casos más interesantes de poca alternancia y carencia de alternatividad. En las elecciones de 2005, Blair conseguía su tercera victoria consecutiva desde 1997. No obstante, el político británico ganó con el porcentaje más bajo de la reciente historia de la democracia británica –un 36,8 por ciento–, siendo el nivel de abstención más alto desde 1918.

La estrella política de Blair fue eclipsando a medida que fue desarrollando su labor de gobierno. Blair ha sido reconocido por amplios



sectores de la política británica como el heredero de Thatcher. Reformó las bases programáticas del laborismo, pero en un sentido diferente al que se hubiera esperado en los años ochenta. Lejos de incidir en cuestiones más sociales, asumió gran parte del postulado de los conservadores. Tal y como ha sido afirmado por expertos como Kagarlitsky<sup>40</sup> el laborismo británico presentó en su programa electoral las líneas maestras del programa conservador. Y no sólo eso. No reformó ni criticó las principales medidas tomadas durante los gobiernos de Thatcher y Major. En este punto, la tercera vía de Blair y Giddens no es más que el rótulo que se puso a políticas que con anterioridad habían sido llevadas a cabo en España por parte de un partido socialista, el PSOE español, y que ya fueron iniciadas con Thatcher en el poder<sup>41</sup>. En esto hay que reconocer que los españoles fuimos pioneros.

Esta *invasión programática* del conservadurismo llevó al laborismo a anular las posibilidades de victoria del Partido Conservador durante años sobre la bases de una serie de factores: asunción de los puntos programáticos fundamentales del otro partido, gran liderazgo carismático de Blair y conformismo de la población ante una situación socioeconómica asumida desde la época de Thatcher. Cuando la figura de Blair quedó totalmente erosionada y ocupó su puesto el gris Gordon Brown la derrota fue sólo cuestión de tiempo. En España es probable que suceda lo mismo.

Se trata de un buen ejemplo que desarrolla lo que Kagarlitsky denomina la *neurosis de la izquierda* y el nuevo realismo<sup>42</sup>. Efectos de esta *neurosis* es concebir la globalización como un fenómeno nuevo y predominantemente positivo y adaptarse a ella siguiendo políticas económicas y sociales neoliberales, a la vez que se diluye el significado de izquierda y derecha<sup>43</sup>. La posición de los partidos de la presunta iz-

---

(40) Vid. Kagarlitsky, B., *New Realism New Barbarism. Socialist Theory in the Era of Globalization*, Pluto Press, London, 1999.

(41) Gunn, S., *Revolution of the Right*, Pluto Press, London, 1989, 94-96. Califica de verdadero viraje y apostasía de las ideas de izquierda el programa de gobierno del PSOE durante sus años en el poder.

(42) Kagarlitsky, B., *New Realism New Barbarism. Socialist Theory in the Era of Globalization*, op. cit., pp. 27-30.

(43) Navarro, V., «Socialdemocracia, sin clase trabajadora», *El País*, 22/05/2002.

quierda europea en la crisis financiera ha sido vergonzosa. No sólo se han alineado con los culpables y los han exonerados de su responsabilidad, sino que además han usado el dinero de los contribuyentes para arreglar su desaguisado. No resulta difícil presagiar que algunos tendrán un retiro dorado en algunas de las empresas beneficiadas, mientras los pequeños y medianos empresarios y la clase trabajadora se ajusta el cinturón.

Como señala Navarro, ya en las elecciones del año 2001 que se presentaron como un gran éxito de Blair, la abstención alcanzó niveles sin precedentes en la historia política del país. Sólo el 54% de los ciudadanos adultos que podían votar votaron, el porcentaje más bajo de los países de la OCDE (después de EE UU), de lo cual se deduce que sólo el 23% de electorado potencial votó al partido de Blair, siendo el porcentaje de voto más bajo de cualquier Partido Laborista, y constituyendo el hecho más llamativo del año 2001. La abstención se centró sobre todo en los barrios de clase trabajadora<sup>44</sup>.

Es justo ahora, cuando el aura de buen gestor de Brown, su sucesor, se apaga y cuando las políticas neoliberales llevadas a cabo por el carismático Blair se muestran en toda su crudeza, comienza a emerger otro tipo de liderazgo: el líder de los conservadores David Cameron, más joven, con más energía y tan fotogénico como el Blair de sus mejores tiempos.

No hace mucho tiempo, Cameron pretendió lanzar su imagen de hombre preocupado por el medio ambiente promocionándose mediante sus viajes en bicicleta desde su casa en *Notting Hill* a los Comunes. La operación falló cuando, unos días después, los medios desvelaron que detrás de la bicicleta de Cameron iba el coche oficial con el traje y la cartera<sup>45</sup>.

Puede que esta situación de querencia por lo mediático y las relaciones públicas asegure estabilidad, pero lo que es cierto es que erosiona la democracia. La falta de identificación de la población con las instituciones viene en gran medida dada por la apatía que se refleja en la

---

(44) Id.

(45) *El País*, sábado 23 de septiembre de 2006.

abstención y en una sociedad cada vez más individualista y fragmentada. En la Gran Bretaña de Cameron existe una democracia de consolidación estática que se basa en el liderazgo carismático y en la fotogenia.

La Alemania de la *gran coalición* tampoco fue un ejemplo de virtud en este punto. Durante una legislatura, Alemania es regida por una coalición entre los dos principales partidos CDU y SPD. A esta situación se ha llegado después de una dura contienda electoral y tras varios años de gobierno de la socialdemocracia de Schroeder con los Verdes. La socialdemocracia alemana siguió los pasos del laborismo británico o del socialismo español, por poner dos destacados ejemplos, en la asunción en su programa de gobierno de gran parte de los postulados clásicos de los partidos conservadores. Ello ha llevado a que la buena estrella de Schroeder se fuera apagando incluso antes que la de Blair. El final ha sido una derrota total para la Socialdemocracia en las pasadas elecciones generales a favor de Angela Merkel. No se preocupen por Schroeder. Fue de inmediato contratado por una gran corporación con un sueldo multimillonario.

Elemento destacado fue la dimisión, prácticamente a su llegada al poder, del ministro de finanzas y figura señera de la socialdemocracia europea, Oskar Lafontaine. Lafontaine resume con agudeza la situación: "Después de mi dimisión, la política de la coalición rojiverde tomó un derrotero que yo no hubiera creído posible. (...) La publicación del Manifiesto Schröder-Blair fundamentó teóricamente la radical reorientación de la coalición rojiverde hacia el neoliberalismo". Según Lafontaine, "dos mundos políticos se enfrentan: el capitalismo neoliberal de cuño angloamericano de un lado, y el modelo europeo continental del Estado social de otro (...) Sería triste que a este respecto una política socialdemócrata ya no pudiera distinguirse de una política conservadora".

Lafontaine considera que "los europeos han de dar una respuesta a la globalización. Su respuesta sólo puede ser una voluntad activa de estructuración del Estado social y de la política económica y no una adaptación pasiva ni la sumisión a los supuestos imperativos y estructuras de la economía liberal de mercado". Lafontaine afirma que "ya no son los gobiernos elegidos democráticamente ni los parlamentos los que determinan la política, sino los inversores internacionales. Los

mercados financieros internacionales, nos dicen algunos miembros de los consejos de los bancos centrales, tienen hoy la misión de decidir si una política es correcta o incorrecta. Y la fórmula *quien no obra correctamente es sancionado por los mercados* se convierte en frase hecha. (...)La verdadera democracia y un Estado social operativo se implican mutuamente, pues el principal objetivo de un Estado democrático es preservar la dignidad de todo individuo<sup>46</sup>.

Lo dicho por Lafontaine tiene un gran valor. Nadie podrá tacharlo de "revolucionario" o "insensato". Se trata de un economista respetado y con una dilatada trayectoria política en la que ha participado de manera activa de las instituciones de la democracia liberal. Con estas palabras realiza una advertencia a sus antiguos compañeros del SPD y diagnóstica los principales males que afectan a las democracias europeas. Los acontecimientos derivados de la crisis financiera son un buen ejemplo. Después de vanas promesas de control y regulación financiera nos encontramos con que las medidas que se toman en Europa sitúan a los ciudadanos como los "culpables" de la crisis, mientras los banqueros ni siquiera pisan la prisión, excepto en el caso de Islandia.

El fin del gobierno de Schroeder fue perder el poder y formar una coalición con el Partido que tradicionalmente ha defendido las mismas líneas programáticas que *de facto* la socialdemocracia ha desarrollado en su gobierno desde 1998 a 2006. Se ha celebrado una votación y se ha dado la oportunidad a los alemanes para que cambien las élites y los puntos de vista pero en realidad nada se ha mudado. Es más; el preocupante auge de partido Neonazi en sectores de la población depauperizados es un elemento relevante que se ha de tomar en consideración. Las abstención continúa en aumento.

Lo que es sorprendente es que este tipo de viraje hacia el neoliberalismo continúe presentándose como el salvador de la socialdemocracia, cuando los presupuestos sobre los que se apoya son fácilmente falsables por la evidencia empírica existente y cuando las

---

(46) Vid. Lafontaine, O., *Mi corazón late a la izquierda*, Paidós, Barcelona, 2000. Fragmentos seleccionados de la Edición del Diario Clarín del día 30 de julio de 2000.

consecuencias electorales de tales estrategias –como ocurrió, entre otros casos, en EE.UU. en el 2000, en el Reino Unido en el 2001 y en Francia en el 2002– son muy negativas para la socialdemocracia o para las fuerzas izquierdistas gobernantes<sup>47</sup>. En consecuencia en Alemania hay malas noticias para la democracia. El turno y la falta de alternabilidad ha dado paso a lo mismo aunque ya indisimulado. Es, como mínimo, preocupante.

En lo que respecta a América Latina existe una situación similar, aunque más crítica por la inexistencia de protección social. En Estados como Colombia, Costa Rica o Chile las diferencias entre los partidos que concurren a las últimas elecciones con posibilidad de victoria eran de matiz. En el caso colombiano, los gobiernos liberales y conservadores que se han ido sucediendo a lo largo de su historia reciente se han constituido en una muestra fehaciente de turno sin ofrecer programas diferenciados de gobierno al cuerpo electoral. En Chile la victoria de Sebastián Piñera contra Eduardo Frei jr. es una muestra de continuismo. La opción de Frei carecía de un proyecto político diferenciado y fue incapaz de aprovechar la popularidad de su antecesora en el cargo.

En los casos enunciados la consolidación de la democracia es estática. La brecha entre representante y representados se ensancha. La carencia de proyectos diferentes es casi tan negativa como la vía del partido único. Estimo que la ciudadanía chilena puede elegir el programa de gobierno que ofrece la Concertación cuantas veces desee. Eso es democracia. Pero lo que es un riesgo para la misma es que las políticas ofertadas por los candidatos sean prácticamente iguales.

Comentario aparte merecen aquellos partidos o candidatos que se presentan con un programa de gobierno completamente diferente de las políticas que luego llevan a cabo. Esto es un fraude sin ningún género de dudas. Los casos de Argentina con el populista Menem o Perú con Fujimori, presentados como adalides de las clases populares frente a políticos como Vargas Llosa, plenamente identificado con un

---

(47) Navarro, V., *Socialdemocracia, sin clase trabajadora*, op.cit.

programa neoliberal, son buena muestra de lo que decimos<sup>48</sup>. En menor medida<sup>49</sup>, fue el caso de Lula en Brasil. Desgraciadamente, y a pesar de las grandes diferencias con Menem o Fujimori, es una manifestación de este comportamiento.

En América latina también podemos identificar ejemplos claros de consolidación dinámica de la democracia. Los partidos que se presentan ofrecen programas electorales diferenciados. Últimamente, el caso más representativo es el de Bolivia.

En Bolivia la victoria, en dos ocasiones, del candidato indígena y jefe del Movimiento al Socialismo (MAS) Evo Morales supuso un ejemplo de alternancia alternativa y consolidación dinámica de la democracia. El hecho incuestionable de que el proyecto de Evo Morales era bastante diferente del representado por los candidatos tradiciones da un valor inestimable a la elección boliviana. Si el Presidente Morales cumple las líneas generales del Programa de Gobierno en este segundo mandato, como parece indicar hasta el momento, asegurará una consolidación dinámica de la democracia en su país. Ello no significa que el gobierno del MAS sea el mejor para Bolivia o el peor, dependiendo de la ideología que mantengamos; sólo quiere decir que es el gobierno deseado por los Bolivianos y que, indudablemente, ha levantado muchas expectativas entre la población.

Con estos casos hemos querido ejemplificar los conceptos con los que tratamos de responder a las insuficiencias del análisis de la elección racional. En la democracia de la elección racional el concepto es reducido a su mínima expresión y revestido de una serie de ropajes muy concretos. Algunas características de esta vestidura serían la ya referida separación radical entre la política y la economía, la primacía de la acumulación de capital por encima de cualquier otra consideración y la representación liberal en la que la ciudadanía sólo puede

---

(48) Vid. Demmers, J., Fernández Jilberto, A.E., Hogenboom, B.(ed.), *Miraculous Metamorphoses. The Neoliberalization of Latin American Populism*, Zed Books, New York, 2001, pp. 9-17.

(49) Los casos en los que se ha visto envuelto el PT por sus alianzas con partidos de derecha, los compromisos preelectorales de Lula con instituciones financieras internacionales y las políticas económicas cercanas al neoliberalismo han minado la esperanza que muchos brasileños pusieron en Lula.

seleccionar élites cada cierto tiempo y escoger entre una cada vez menos plural oferta ideológica. El buen gobierno o la buena gobernanza, como ahora se dice, se fundamenta en la asunción completamente acrítica de las reglas que impone el mercado postfordista y el sistema institucional (OMC, FMI, BM) que lo ampara.

La relevante influencia de organizaciones multilaterales como la OMC o los acuerdos comerciales como el ALCA suponen un reto para la consolidación y profundización de la democracia. Si observamos la geopolítica latinoamericana de los últimos lustros en general los problemas graves no han sido ocasionados por el "movimiento de sables" en los cuarteles como antaño, sino por otro tipo de movimiento que implicaba la venida de funcionarios de entes supranacionales como el FMI para diseñar las políticas socioeconómicas que debían llevar a cabo los gobiernos. Estos gobiernos han cumplido con las políticas de ajuste estructural que prometían prosperidad y mejoras sociales. Sin embargo, el precio a pagar ha sido alto, pues ha ocasionado revueltas sociales en países como Argentina, Ecuador o Bolivia.

El resultado ha sido la crisis de las instituciones de la democracia representativa a la que aludíamos más arriba. Tal y como señalaba el politólogo latinoamericano Juan Carlos Rubinstein el modelo de producción postfordista establece condiciones estructurales específicas que dejadas al libre curso de la dinámica de fuerzas socioeconómicas articulan el *apartheid* como rasgo característico y ariete desintegrador<sup>50</sup>. Debemos resaltar que el concepto de *demos* en Grecia clásica fue establecido precisamente para incluir a aquellos individuos de clases más bajas. Al contrario cuando en *The Federalist* se invoca la palabra *people* su propósito era diluir el poder la multitud popular en defensa de la propiedad<sup>51</sup>.

Las insuficiencias descritas tienen un lado positivo (las aportaciones referidas en lo que hace a derechos civiles y políticos) pero en

---

(50) Rubinstein, J.C., *Crisis de la sociedad civil. Neofeudalización y Postfordismo*, Trama, Madrid, 2002, pp. 119, 121.

(51) Wood, E.M., *Democracy against Capitalism. Renewing Historical Materialism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995, p. 223.

otras ocasiones son una verdadera amenaza para la democracia a causa de su aspiración a la estabilidad. Ejemplo de ello, son los intelectuales que justificaron el golpe de Estado contra Allende o los regímenes de seguridad nacional. Exponente de ello son autores como Revel o Huntington<sup>52</sup>.

¿Qué queda para entonces de la democracia? ¿Qué queda de su naturaleza fundamentalmente subversiva y creativa? ¿Es suficiente la alternancia alternativa para la consolidación de la democracia?

De lo dicho hasta el momento se desprende que no. Que es necesario ir más allá del procedimentalismo para lograr una consolidación dinámica de la democracia. Ya en 1950 se incidía en que un peligro para la democracia liberal es el exceso de consumismo. Un esquema de valores que pone en lo alto de la escala la acumulación de bienes materiales es peligroso para la democracia liberal porque conduce a la devaluación de la libertad y provoca fragmentación. La posibilidad de crecimiento de un grupo a expensa de los demás es casi ilimitadas. Las sociedades que se constituyen así se desintegran<sup>53</sup>. La exclusión, la pobreza, la marginación o la explotación son realidades de las que cualquier análisis realista y serio no puede huir.

En conclusión, en nuestro análisis no podemos ignorar los gravísimos problemas de índole social y de legitimación que erosionan las

---

(52) Revel, J.F., *Democracy against itself. The Future of Democratic Impulse*, The Free Press, New York, 1993. Revel culpa a Allende del golpe de Estado que sufrió Chile. A juicio de Revel, los *contras* en Nicaragua no fueron creados, sino simplemente apoyados por EE.UU. Para Huntington, la modernización social y económica quebranta antiguas pautas de autoridad y destruye las instituciones políticas tradicionales. No crea por fuerza nuevas pautas de autoridad o nuevas instituciones políticas. Pero engendra la abrumadora necesidad de unas y otras, al ampliar la conciencia y la participación políticas (...). La organización es el camino al poder político, pero es también la base de la estabilidad política, y por consiguiente la condición previa de la libertad política. El vacío de poder y autoridad que existe en tantos países en vías de modernización puede ser llenado temporalmente por un liderazgo carismático o por la fuerza militar. Huntington, S., *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968, pp. 404-405.

(53) Pennock, J. Roland, *Liberal Democracy: Its Merits and Prospects*, Greenwood Press, West Port, 1978 p. 370.



democracias y distorsiona ese mundo feliz que nos relata la elección racional. Las insuficiencias graves de la concepción procedimentalista llevan a una serie de consecuencias:

1. Desconfianza.
2. Pesimismo.
3. Involución.
4. Aurtoritarismo.

¿Cómo evitar que se produzcan? En el siguiente epígrafe enunciaré una serie de continuidades necesarias para consolidar la democracia.

## 4. Las tres continuidades de la democracia

A la luz de este estudio, y como propuesta para su debate, las tres continuidades que exige la democracia para su consolidación dinámica son las siguientes:

- a) Garantías jurídico políticas básicas,
- b) Efectivización de derechos sociales
- c) Identificación decisional.

Todo ello sumado conforma un *Estado de Derecho ampliado*. A mi juicio, el concepto de Estado de Derecho tal y como aparece en el liberalismo no es suficiente para avanzar en el desarrollo de la democracia.

La primera de las continuidades se acerca al procedimentalismo, aunque busca ser más exigente. Las garantías jurídico políticas básicas son esenciales para la consolidación de la democracia. El respeto a derechos de reunión, asociación, la libertad de prensa, la tutela judicial efectiva o la igualdad ante la ley son elementos esenciales para la consolidación democrática tal y como ha sido puesto de manifiesto tanto por la legislación internacional como por especialistas de ciencia política. Los famosos requisitos de la poliarquía de Dahl, los derechos fundamentales recogidos en muchas constituciones y la misma resolución de Naciones Unidas estudiada ponen de manifiesto la importancia

de contar con un marco que asegure un conjunto de derechos civiles y políticos. Sin ellos no existe la democracia.

La carencia de estas garantías constituye un grave problema para la democracia. Cuando hablo de carencia me refiero a que aunque se encuentren recogidas en el ordenamiento jurídico, éstas no tienen una aplicación real y diaria. Su inexistencia es sinónimo de una dictadura. Las democracias autoritarias son una *perífrasis indigesta* para cualquier democracia. Este tipo de derechos deben ser ejercidos libremente y en las mejores condiciones posibles.

Tal ausencia de ley, hace que cualquier Estado se deslice por una pendiente de incumplimientos que implica la imposibilidad de construir un Estado democrático. Cuando la ciudadanía deja de creer en sus instituciones, en su independencia y en el derecho mismo se produce una situación de anomia que contamina toda la vida social. La anomia es una grave disfunción de las democracias. El derecho quiebra cuando se aplica sólo en determinadas circunstancias; cuando es selectivo en sus efectos y cuando se carece de seguridad jurídica.

La segunda se fundamenta en la efectivización de los derechos sociales. Los derechos sociales son necesarios en aras de salvaguardar una serie de necesidades mínimas que cualquier ciudadano ha de tener con el fin de ejercer derechos de índole político. Mucho se habla de la seguridad jurídica, pero esta se queda en prácticamente nada si no es completada por la seguridad social.

La interdependencia entre derechos civiles y políticos y derechos sociales es clara pues ambos son derechos humanos. Los Estados europeos que hoy conocemos como desarrollados y con democracias consolidadas (según la literatura procedimentalista) mantienen redes de protección social importantes.

La difícil transición de regímenes autoritarios (Francia, Alemania, Italia por ejemplo) fue posible en gran medida gracias a políticas basadas en el gasto público, en la expansión del sector público y de sus servicios. El Plan *Marshall* fue decisivo para que estos Estados devastados tras la II Guerra Mundial salieran de la pobreza.

Buena parte de las dificultades que tienen en la actualidad Estados de América Latina para consolidar sus democracias viene dada por las manifiestas carencias en este plano. La descapitalización que

padecen Estados de esta área a causa de la emigración o la lucha diaria por la supervivencia, en la que se ven envueltas un buen número de núcleos familiares, hace realmente difícil, cuando no ridículo, que estos ciudadanos se preocupen por la política. Es más: estos ciudadanos dirigirán sus iras contra un sistema que no le retribuye sus impuestos con servicios sociales. Si un Estado descuida la protección social, es decir salud, educación, pensiones y subsidios de desempleo los problemas de ese Estado se multiplicarán. Las políticas de ajuste estructural han sido un foco constante de erosión para la democracia.

En conclusión, la efectivización de un conjunto de derechos sociales básicos es una necesidad de la democracia. Podemos discutir en torno al grado de protección, pero lo que es meridianamente claro es que la inversión pública en estas áreas es decisiva en la consolidación de la democracia.

La tercera es la identificación entre las decisiones que toman las élites gobernantes y la posición mayoritaria de la ciudadanía. Los ciudadanos han de sentirse identificados por las decisiones que toman sus representantes. Para ello las élites dirigentes durante su periodo de gobierno no pueden hacer caso omiso de la voz de la ciudadanía que se expresa en otras elecciones (municipales, por ejemplo), en manifestaciones o en encuestas.

Los Estados donde la ciudadanía se siente identificada con las decisiones que toman sus políticos desconfían menos de la democracia que aquellos que no. Las sociedades más participativas se implican más en las decisiones, emergiendo en ellas una suerte de "patriotismo democrático". Si la democracia es el gobierno de la gente, la gente debe regular todos los cuerpos en los que la sociedad se organiza; democratizar la sociedad civil y el mundo del trabajo son fundamentales en esta tarea<sup>54</sup>. Profundizar y radicalizar la democracia representa la mejor perspectiva para responder a los problemas derivados de los cambios estructurales en la sociedad. La alternativa a ello es más o menos un ejercicio de fe práctica en las políticas contemporáneas<sup>55</sup>.

---

(54) Lummis, C.D., *Radical Democracy*, Cornell University Press, Ithaca, 1996, pp. 141-142.

(55) Peterson, R.T., *Democratic Philosophy and the Politics of Knowledge*, The Pennsylvania State University Press, Philadelphia, 1996. p. 53.

Lo ideal, en este punto, es que la ciudadanía vaya adquiriendo un mayor espacio de participación-decisión en la política. El grado mínimo de consolidación dinámica de la democracia es que exista la identificación de la que hemos hablado, aunque el modelo de democracia en el que estemos sea elitista. Pero este grado mínimo ha de entenderse como un punto de partida.

El desarrollo de tal identificación vendría dado por la creación en el espacio local<sup>56</sup> de cauces procedimentales, expresión de procesos sociales. Estos cauces serían una manera de expresión política de la sociedad que reacciona ante los problemas que les afectan tratando de solucionarlos de una manera directa, es decir mediante el autogobierno. Por ello, las prácticas resultantes serían consecuencia de discusiones en el seno de movimientos sociales. A estas prácticas las denomino *demoarquías*.

Estas prácticas pretenden ser la dinámica que universalice comportamientos democráticos. Es decir: las acciones tendentes a la consecución del autogobierno por parte de la gente. En definitiva, dichos medios han de adecuarse a la ciudadanía y han de ser consecuencia de la producción creativa de la gente, de las/os ciudadanas/os. Aún en situaciones hostiles o difíciles se han dado este tipo de prácticas. Ejemplo de ellas son el presupuesto participativo de Porto Alegre o las experiencias del *Greater London Council* de 1981 a 1986<sup>57</sup>.

Estas tres características constituyen un *Estado de Derecho ampliado* que es el paraguas de la consolidación de la democracia.

---

(56) Organizar la comunidad es básico en el nivel local para estimular un movimiento de justicia social a nivel global; vid. Smock, K., *Democracy in Action. Community Organizing and Urban Change*, Columbia University Press, New York, 2004, p. 260.

(57) Vid. Rodríguez Prieto, *Ciudadanos Soberanos*, Almuzara, Córdoba, 2005. Podemos definir democracia como ese bello y apasionado proceso de fuerzas subversivas que colonizan la realidad a través de prácticas de *demoarquía*. Dichas prácticas no pueden parar, siempre tienen que abrirse a nuevas posibilidades. Cuando la colonización de espacios es tan amplia que permite apreciar una ruptura con las relaciones de dominación y las relaciones de poder resultantes permiten el autogobierno general de los seres humanos podremos hablar de democracia, el poder del *demos*.

## 5. Conclusiones.

### La alternancia como consecuencia

La alternancia es un factor fundamental para la consolidación de la democracia, o como hemos ya señalado, la consolidación *dinámica de la democracia, capaz de dotar a la democracia de una calidad real. Dicha calidad no se obtendrá de otra forma que no sea mediante una participación efectiva y real de la ciudadanía en las decisiones.* La alternancia es siempre una consecuencia, no una causa primera para la consolidación. Ésta es un elemento sin el cual fracasaría cualquier intento de consolidar la democracia en un área determinada. Sin alternancia arraigarían relaciones clientelares que suponen un destacado obstáculo para la democracia. Estas tramas clientelares representan un factor decisivo en la conformación de un escenario proclive a la corrupción y el despotismo de los entes que, supuestamente, deberían servir a los ciudadanos.

La alternancia por sí misma no es un factor de consolidación democrática. La alternancia sin alternativa genera turnismo y éste no es otra cosa que un mero disfraz de un régimen de partido único con dos sucursales partidarias. Los turnismos nunca son democráticos. Como hemos visto, no son más que vestigios de un pasado de voto censitario y acuerdos entre oligarquías para sucederse en el poder (turnismo británico o español decimonónico). En suma: la alternancia es un concepto que refiere a los partidos, mientras que la alternatividad o alternancia alternativa se refiere a las políticas. No podemos confundir uno y otro.

La consolidación de la democracia en su forma dinámica conlleva la consolidación-construcción de procesos de empoderamiento ciudadano. Los procesos sólo se activan en el marco de lo que he denominado un *Estado de Derecho ampliado*. Esta idea contiene tres continuidades fundamentales. La primera de ellas consiste en el fortalecimiento de las garantías políticas y civiles. La segunda se fundamenta en la efectivización de los derechos sociales. Los derechos sociales son necesarios en aras de salvaguardar una serie de necesidades mínimas que cualquier ciudadano ha de tener con el fin de ejercer derechos de

índole político. La tercera es la identificación entre las decisiones que toman los gobiernos y la posición mayoritaria de la ciudadanía.

Sólo las personas, la ciudadanía son los protagonistas de la democracia. Los liderazgos existen, pero sin control pueden convertirse en mesiánicos y en antagonistas de la democracia. En los últimos años el cine estadounidense nos está acostumbrando en algunas de sus películas a tramas en las que se nos muestra una sociedad con graves problemas, cuando no con evidentes síntomas de descomposición.

Ya sea mediante el realismo o la ciencia ficción, la percepción que tenemos del mundo o, del modelo social en el que nos hayamos, no es nada beatífica. Más bien todo lo contrario. Existe un claro malestar que puede tener muchas raíces o explicaciones: las consecuencias del 11S, el desánimo ante la frustración del sueño americano, las guerras que afronta EE.UU. por el mundo, etc. Las soluciones que se dan en las obras cinematográficas vienen acompañadas, salvo raras excepciones, del recurso a un elegido que, a pesar de sus contradicciones o problemas personales, es capaz de salvarnos.

Buen ejemplo de lo que afirmo es la película de M. Night Shyamalan, *La dama en el agua*. En ella una ninfa anuncia la buena nueva de que el libro que está escribiendo un inquilino de una comunidad de propietarios en Pensilvania va a influir en una persona que transformara el mundo en las próximas décadas.

Este tipo de apelación, al uno, al tocado por la recta razón, al elegido por la fortuna que arregla nuestros problemas, tiene poco o nada que ver con la democracia. La democracia no es un asunto de individualismos bien intencionados o de líderes o mesías. La democracia carece de esa épica. Cuando hablamos de democracia nos referimos a lo común, a un esfuerzo colectivo que rompe mediaciones y a la capacidad de los seres humanos de tomar decisiones sobre su presente y futuro —**elegir políticas frente a elegir líderes**—.

Para ello, la comunicación entre sujetos diversos es esencial y no puede quedar reducida a una comunicación heredada de la democracia discursiva liberal de memoria habermasiana. Los lenguajes mediante los que se emplaza a los actores a elaborar **proyectos con-**

**cretos** deben ser múltiples a fin de que la expresión del pensamiento y de la vivencia de la pluralidad de los actores sea efectiva<sup>58</sup>.

La democracia precisa de cuidados atentos. Los griegos lo sabían. Establecieron procedimientos que la salvaguardaban de cualquier intento de restablecer una tiranía que consideraban superada. Claro que la democracia ateniense tenía muchos problemas y que excluía a una buena parte de la población que conforme a los tiempos no se les podía considerar ciudadanos, pero en ella también encontramos grandes virtudes que no deberían ser despreciadas en los análisis apresurados que se hacen de ella. Su gran lección es el destierro del elitismo, de la propiedad como elemento definitorio de la ciudadanía y el uso de procedimientos eficaces para la cooperación y el ejercicio compartido del poder.

No hay democracia de calidad o sin calidad. Democracia es una idea proyecto transformadora conducente al autogobierno ciudadano. La democracia no es un objeto. Es como lo la lucha por el derecho. Los derechos son productos de luchas en las calles y plazas de nuestras ciudades. Los ciudadanos debemos recuperarla como un espacio público de debate e intervención política. Tenemos el deber y la responsabilidad de bajar a nuestras plazas, no como meros consumidores de productos imposibles y, muchas veces, innecesarios, sino como ciudadanos a tiempo completo que luchan por dar a sus hijos una sociedad mejor. Debemos comprender, y nuestros mayores lo saben muy bien, que la conquista de derechos nunca ha sido gratis. Que los derechos de los que hoy gozamos son producto de las luchas del pasado. Que no podemos dar por sentado ningún derecho porque siempre habrá alguien que nos lo trate de arrebatar y, por tanto, tendremos que estar siempre vigilantes. En fin, hay que repetir una y otra vez que las cosas no son gratis y menos en estos asuntos. Calificar a una democracia como de calidad o no es pervertir el propio concepto dinámico y procesual de democracia. Un invento más del pensamiento liberal, cuyo fin es justificar de cualquier manera la deriva neototalitaria del capitalismo.

---

(58) Marazzi, C., *El sitio de los calcetines. El giro lingüístico de la economía y sus efectos sobre la política*, op. cit., p. 105.

Quisiera recordar, para terminar, la agónica escena de otra película reciente *United 96*. Esta película trata sobre la rebelión a bordo del cuarto avión secuestrado el abominable y triste día del 11 de septiembre de 2001 por terroristas de AlQaeda. Los pasajeros se deciden a intervenir cuando llegan al convencimiento expresado por algunos de ellos de que nadie los iba ayudar y que se trataba de un vuelo suicida. La unión y la cooperación no impidió el horrible fin, pero si nos da una lección de lo que somos capaces los humanos cuando cooperamos y llegamos a acuerdos entre todos.

## Bibliografía

- Almond, G., Verba, S.: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton University Press, Princeton, 1963.
- Arblaster, A.: *Democracia*, Alianza, Madrid, 1992, p. 80.
- Barber, B.: *Can America be Democratic. A Participatory Critique of the Liberal Consensus*, Chicago, Loyola University, 1981.
- Crozier, M., Huntington, S.P., Watanuki, J.: *The Crisis of Democracy. Report of the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York University Press, New York, 1975.
- Cunningham, F.: *Democratic Theory and Socialism*, Cambridge University Press, New York, 1987.
- Demmers, J., Fernández Jilberto, A.E., Hogenboom, B. (ed.): Demmers, J.; Fernández, G.; Hogenboom, B.: *Miraculous Meamorphoses. The Neoliberalization of Latin American Populism*, Zed Books, New York, 2001.
- Diamond, L.: *Beyond Authoritarianism and Totalitarianism: Strategies for Democratization*, en
- Diario *Clarín* del día 30 de julio de 2000.
- Diario *El País*, sábado 23 de septiembre de 2006.
- Espada, J.C.: «Neoconservatism in Europe», en Stelzer, I. (ed.), *Neoconservatism*, Atlantic Books, London, 2004.



- Fishkin, J.: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Ariel, Barcelona, 1995.
- Gunn, S.: *Revolution of the Right*, Pluto Press, London, 1989.
- Haskell, J.: *Direct Democracy or Representative Government? Dispelling the Populist Myth*, Westview Press, Boulder, 2001.
- Huntington, S.: *Political order in changing societies*, Yale University Press, New Haven, 1968.
- Kagarlitsky, B.: *New Realism New Barbarism. Socialist Theory in the Era of Globalization*, Pluto Press, London, 1999.
- Lafontaine, O.: *Mi corazón late a la izquierda*, Paidós, Barcelona, 2000.
- Lipset, S.M.: «Values, Education, and Entrepreneurship», en Lipset, S.M., Solari, A. (ed.), *Elites in Latin America*, Oxford University Press, New York, 1967.
- Loyola University of Chicago, Chicago, 1981.
- Lummis, C.D.: *Radical Democracy*, Cornell University Press, Ithaca, 1996.
- Marazzi, C.: *El sitio de los calcetines. El giro lingüístico de la economía y sus efectos sobre la política*, Akal, Madrid, 2003.
- Martí i Puig, S.: «¿Promesas incumplidas? Un balance crítico de las teorías del cambio político y su aplicabilidad en América Latina», en *Revista Affairs Internacional*, nº. 54-55/2001.
- Mora Molina, J.J.: *Derecho a la vida y permiso para destruir vidas sin valor*, Aconcagua, Sevilla, 2003.
- Navarro, V.: «Socialdemocracia, sin clase trabajadora», *El País*, 22 de mayo de 2002.
- O'Donnell, G. Schmitter, P. y Whitehead, L.: *Transiciones desde un Gobierno autoritario*. (4 vol.), Paidós, Buenos Aires, 1986
- Parenti, M.: *Democracy for the Few*, St. Martin's Press, New York, 1993, p. V.
- Pennock, J. Roland: *Liberal Democracy: Its Merits and Prospects*, Greenwood Press, West Port, 1978.
- Peterson, R.T.: *Democratic Philosophy and the Politics of Knowledge*, The Pennsylvania State University Press, Philadelphia.

- Putnam, R.D., Casanova, J.C., Sato, S.: *Revitalizing Trilateral Democracies. A Report to the Trilateral Commission*, The Trilateral Commission, April/October 1995 (documento encontrado en la Escuela de Gobierno J. Kennedy. Falta la parte de Sato).
- Pye, L.W., Verba, S. (ed.): *Political culture and political development*, Chicago University Press, Chicago, 1972.
- Revel, J.F.: *Democracy against itself. The Future of Democratic Impulse*, The Free Press, New York, 1993.
- Roberts, B., (ed.): *The new Democracies. Global Change and US Polity*, The MIT Press, Cambridge, 1990.
- Rodríguez Prieto, Rafael: *Ciudadanos Soberanos*, Almuzara, Córdoba, 2005.
- Roitman Rosenmann, M.: *Las razones de la democracia en América Latina*, Siglo XXI, México, 2005.
- Rubinstein, J.C.: *Crisis de la sociedad civil. Neofeudalización y Postfordismo*, Trama, Madrid, 2002.
- Sennett, R.: *El declive del hombre público*, Península, Barcelona, 2002.
- Singer, P.: *Democracia y desobediencia*, Ariel, Barcelona, 1985.
- Smock, K.: *Democracy in Action. Community Organizing and Urban Change*, Columbia University Press, New York, 2004, p. 260.
- Strauss, L.: *On Tyranny*, University of Chicago Press, Chicago, 2000.
- Williams, W.: *Reaganism and the Death of Representative Democracy*, Georgetown University Press, Washington, 2003.
- Wolin, S. S.: *Democracy Inc. managed Democracy and the Specter of Inverted Totalitarianism*, Princeton University Press, Princeton, 2008.
- Wood, E.M: *Democracy against Capitalism. Renewing Historical Materialism*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- Young, I. M.: *Inclusion and democracy*, Oxford University Press, New Cork, 2000.



# Análisis crítico del sistema electoral español

Carlos Alarcón Cabrera

## 1. Elecciones: ¿Igualdad vs. Libertad?

¿Es posible mejorar nuestro actual sistema electoral? Se suele partir de la premisa evidente de que todo sistema electoral debe dirigirse a lograr en la mayor medida posible que el parlamento refleje la voluntad democrática del país. Sin embargo, también se suele asumir implícita o explícitamente que el grado de idoneidad de una ley electoral no se mide únicamente por la proporcionalidad existente entre el número de votos que cosechan las respectivas formaciones políticas y el número de representantes que cada una de ellas obtiene en el Parlamento. De aceptar la proporcionalidad pura nos situaríamos en uno de los dos extremos de la clásica tensión proporcionalidad/gobernabilidad, por lo que tendríamos que soportar las previsibles consecuencias de la fragmentación absoluta de la representación parlamentaria. La cuestión no es por tanto tan simple como procurar alcanzar la máxima proporcionalidad, pero sí procurar que los matices a la proporcionalidad en aras de la gobernabilidad estén basados en criterios racionales y coherentes, y no contradigan flagrante o gratuitamente principios como el de la igualdad y la libertad política, en este caso el de la igualdad del voto y el de la libertad de voto. Sólo un motivo racional, coherente y limitado puede justificar que no todos los votos tengan el mismo valor. Sólo un motivo racional, coherente y limitado puede justificar la falta de libertad real para expresar la preferencia del elector hacia uno u otro candidato.

Nos debemos mover entonces dentro de la línea imaginaria que discurre entre los sistemas proporcionales puros y los que pretenden propiciar a toda costa mayorías absolutas, aunque sean ficticias (es decir, aunque no exista el respaldo de la mayoría absoluta de los vo-

tantes), por lo que en principio parece acertada la opción por los sistemas mixtos, por los sistemas que, aunque tienen en cuenta la proporcionalidad, favorecen *desproporcionadamente* a los partidos más votados.

En los sistemas mayoritarios basados en circunscripciones uninominales, es elegido el candidato que obtiene el mayor número de votos en la circunscripción. Ello facilita la personalización del voto y la estabilidad del gobierno al favorecer casi siempre a los grandes partidos, que suelen obtener un número de escaños desproporcionalmente más alto que el correspondiente a su porcentaje de voto. Los sistemas electorales proporcionales reproducen teóricamente de modo más fiel la representatividad de la voluntad popular al ajustarse a la paridad entre el volumen del voto y la atribución de escaños, al propiciar la adecuación entre la relevancia de las ideologías políticas presentes en los programas de los partidos, manifiesta cuantitativamente en los votos cosechados, y su representación parlamentaria. Podría pensarse así a primera vista que la gran virtud del sistema proporcional es su justicia electoral, al desarrollar el principio de igualdad del voto dando un trato institucional a cada formación política proporcional a los apoyos recibidos. Sería entonces menos justo el sistema mayoritario porque no refleja proporcionalidad alguna, sino que consagra en cada distrito a un vencedor, aunque le separen escasos votos del resto de los candidatos, y aunque éstos hayan conseguido conjuntamente una enorme cantidad de votos comparados con los obtenidos por el candidato ganador. Sin embargo, si nos centramos en el estudio pragmático de los principales sistemas electorales veremos cómo estas ideas responden únicamente con frecuencia a tópicos.

El sistema electoral del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte es el ejemplo clásico de sistema mayoritario, de sistema concebido con el principal objetivo de propiciar mayorías absolutas en el Parlamento en perjuicio de la proporcionalidad entre votos y escaños, provocando así desviaciones del *coste* del escaño para cada formación política en orden creciente según disminuye el número de votos obtenidos. Desde 1950 todas las circunscripciones del Reino Unido son circunscripciones uninominales, en las que resulta elegido el candidato más votado, obtenga o no la mayoría absoluta de los votos. Aunque

el carácter mayoritario del sistema y la uninominalidad de la circunscripción no aseguran a priori las mayorías parlamentarias absolutas, la realidad ha dado la razón a quienes idearon el sistema para garantizar la gobernabilidad del país mediante la formación de *ejecutivos* respaldados homogéneamente por la mayoría del poder *legislativo*.

La organización del sistema de circunscripciones nominales exige la división electoral del país en 659 distritos, tantos como escaños a repartir. La división se basa en la máxima igualdad demográfica, lo cual implica la necesidad de modificar las fronteras de las circunscripciones según vaya creciendo o disminuyendo la población en cada uno de los distritos. Así, por ejemplo, desde 1958 la Comisión Electoral establece pautas tendentes a impedir que ninguna circunscripción tenga una población mayor o menor del 25% respecto a la media nacional, si bien es cierto que en la práctica tal barrera sólo opera en el interior de cada una de las cuatro zonas del Reino Unido: Inglaterra, Escocia, País de Gales e Irlanda del Norte.

Junto al efecto explícitamente perseguido de la gobernabilidad del Estado a través de ejecutivos homogéneos con respaldo parlamentario mayoritario, el sistema electoral británico conlleva un segundo efecto también previsible, como es la reducción del número de partidos políticos. En las elecciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial, los candidatos han oscilado entre 1.200 y 3.000, una cifra comparativamente muy escasa que además abarca en más del 90% a sólo tres o menos opciones políticas. La tendencia al voto útil también ha supuesto que los dos grandes partidos, el Partido Conservador y el Partido Laborista, hayan obtenido conjuntamente una media cercana al 90% de votos, ante la percepción por parte del electorado de la gran mayoría de las circunscripciones de que son los dos únicos partidos con posibilidades de alcanzar el escaño, percepción unida a la convicción generalizada de que son los únicos partidos que pueden obtener globalmente la mayoría absoluta parlamentaria.

Desde el punto de vista de la competencia entre estos dos partidos sobrerrepresentados lo más llamativo es la posibilidad de que el primer partido globalmente más votado no obtenga más escaños que el segundo partido. De hecho, esta situación se ha producido en dos ocasiones desde 1950: en 1951, cuando el Partido Conservador obtu-

vo el 48% de los votos y 321 escaños, y el Partido Laborista obtuvo el 48,8% de los votos y sólo 295 escaños; y en 1974, cuando el Partido Laborista obtuvo el 37,2% de los votos y 301 escaños, cuatro escaños más que el Partido Conservador a pesar de haber obtenido el 38,2% de los votos.

Frente a los factores de la mayor cercanía entre candidato y electorado, y de la mayor democratización de los partidos políticos, contra el sistema electoral británico se han esgrimido muchas críticas, la mayoría de las cuales hace referencia al desajuste entre votos y escaños antes mostrado, y a la exclusión parlamentaria de los votos que no recibe ninguno de los dos grandes partidos, y que en casi todas las elecciones desde 1970 rebasa el 25%, un 25% apenas representado.

El sistema electoral francés también es mayoritario y está basado en la división del país en circunscripciones uninominales, pero a diferencia del británico ofrece una resolución de la asignación de los escaños más compleja, ya que no obtiene directamente el acta de diputado el candidato más votado, excepto si ha conseguido más de la mitad de los votos escrutados, es decir, la mayoría absoluta.

Más allá de esta diferencia, la experiencia francesa es quizás la que mejor ejemplifica la instrumentalización del sistema electoral por parte de quien detenta el poder político en su propio beneficio. La ley electoral vigente, de 1958, derogó la que se había aprobado siete años antes, en 1951, con la intencionalidad política evidente de perjudicar a los partidos de la oposición, los partidos comunista y gaullista. El sistema de 1951 era un sistema mixto que distinguía dos métodos de atribución de escaños según el territorio: uno proporcional, para los dos departamentos de la región de París, donde dominaban el comunismo y el gaullismo, y donde la introducción de un sistema mayoritario les hubiera atribuido casi todos los escaños, lo que se impidió mediante la proporcionalidad; y otro mayoritario, para el resto de departamentos, en los que se permitían las coaliciones electorales y se atribuían todos los escaños de cada departamento al partido o coalición que obtuviera mayoría absoluta, utilizándose el sistema de reparto proporcional cuando ninguna formación la hubiera conseguido. Se beneficiaba así a los partidos de la *tercera fuerza*, de la heterogénea coalición gubernamental que agrupaba al partido socialista, al refor-

mista católico (MRP), al radicalismo, a la derecha moderada y a la Unión Democrática y Socialista de la Resistencia, temerosos ante el gran apoyo popular a comunistas y gaullistas.

Además, la descarada intención política de la ley de 1951 se plasmó en las diferentes reglas para la atribución de los restos, ya que mientras que en los dos Departamentos de París no se primaba la mayoría ni se permitían las uniones de listas, lo que perjudicaba a los partidos más votados, en los restantes Departamentos los escaños se repartían atendiendo a la media más alta, los partidos con menos del 5% del voto quedaban excluidos y los electores podían alterar el orden de los candidatos de una misma lista.

Los resultados de las elecciones de 1951 mostraron cómo el gobierno consiguió lo que pretendía con su ley electoral. Tras las primeras elecciones posteriores a la 2ª Guerra Mundial, en octubre de 1945, el abanico parlamentario ofrecía una igualdad casi total entre las tres primeras fuerzas políticas, el Partido Comunista Francés (PCF), el Partido Socialista Francés (SFIO) y el Movimiento Republicano Popular (MRP), que gobernaron en una gran coalición y que coexistían con un conjunto de partidos menores y con la oposición antipartidista de De Gaulle. Este tripartidismo equilibrado se descompensó tras la aprobación de la Constitución de Octubre de 1946, en las elecciones de noviembre de 1946, en las que el partido comunista subió hasta el 29% y el Partido Socialista bajó hasta el 18%, conservando el MRP su porcentaje. Sin embargo, esta redistribución del voto trajo la consecuencia paradójica de la salida de los comunistas del gobierno en mayo de 1947, que prácticamente coincidió con la creación por parte de De Gaulle del *Rassemblement du Peuple Français* o RPF ("Reagrupamiento del Pueblo Francés"), basado precisamente en los objetivos de la reforma de las instituciones republicanas y la lucha contra el comunismo, y que en las elecciones municipales de octubre de 1947 logró el 40% de los votos.

Es éste el contexto en el que, ante las elecciones legislativas de junio de 1951, el gobierno centrista en coalición de la *tercera fuerza* fomenta una ley claramente dirigida a infravalorar en escaños el amplio apoyo popular previsto para los dos teóricos extremos del arco parlamentario, el PCF y el RPF. Y en efecto el Partido Comunista sólo



consiguió 25 de los 75 escaños de los dos Departamentos de París, a pesar de ser el partido más votado en estas circunscripciones con el 32,1% de los votos, y similarmente al gaullismo su 27,9% de votos en París sólo le aportó 22 escaños, mientras que los dos siguientes partidos más votados (Partido Socialista y MRP, con el 10,2% y el 7,6%, respectivamente) conseguían 16 escaños en total, y el resto de partidos de la coalición centrista, con el 18,7%, conseguían 12 escaños. Es decir, la asignación de escaños había sido casi proporcional, y la pequeña desproporcionalidad había perjudicado a los dos primeros partidos. En los restantes Departamentos, las uniones de partidos perjudicaron aún más al Partido Comunista, que siendo también el más votado, con el 24,8% de los votos, alcanzó sólo la cifra de 75 escaños, muy reducida respecto al total de 469 escaños. También perjudicaron, aunque no tanto, a los gaullistas, con el 20,7% de votos y 82 escaños. Y, por el contrario, el sistema benefició claramente a los partidos coaligados, especialmente al Partido Socialista (15,3% de los votos y 86 escaños) y al MRP (13,4% de los votos y 74 escaños). En definitiva, el Partido Comunista fue el más votado en la globalidad del Estado (casi 26% de los votos), pero esos votos sólo le dieron 100 escaños de los 546 a repartir. Aún siendo la primera fuerza política, le había *costado* de media el escaño más de 50.000 votos, más del doble que a los partidos de la *tercera fuerza* que gobernaban y siguieron gobernando en coalición, gracias a la instrumentalización política del sistema electoral.

Las elecciones de 1956, las últimas de la IV República y también las últimas celebradas bajo la vigencia de la ley electoral de 1951, no reflejaron importantes diferencias globales en votos, exceptuando los trasvases de votos entre los partidos de derechas, que acarrearón el derrumbamiento del *Rassemblement du Peuple Français*, del que De Gaulle se había desmarcado, y la irrucción del pujadismo, un movimiento antipartidista posfascista fundado por Pierre Poujade. Pero el hecho de la ruptura de la coalición de la *tercera fuerza* sí dio lugar a muchas menos uniones de partidos en los Departamentos no capitalinos, con lo que el reparto de escaños, marcado por su distribución en base al principio mayoritario en estas circunscripciones, fue totalmente distinto. El partido comunista, a pesar de obtener exactamente el mismo porcentaje global de votos que en 1951 (25,9%), pasó a ser el

más representado en la Asamblea Nacional (subió de 100 a 150 escaños), y aunque no entró en el gobierno sí impidió un gobierno de centroderecha que, de haberse aplicado a todos los Departamentos la proporcionalidad de París, sí hubiera podido articularse gracias al apoyo recibido por la extrema derecha (2,4% de los votos), el pujadismo (11,5%), los social-republicanos (4,3%) y los conservadores (14,6%), los cuales quedaron en la oposición al preferir los partidos de centro (MRP y radicales) formar una coalición de gobierno con los socialistas.

En 1958, con De Gaulle ya en el poder de la recién estrenada V República, la implantación definitiva del sistema mayoritario con doble vuelta para las circunscripciones sin mayorías absolutas no deja de tener la intención política evidente de perjudicar al partido comunista, aunque con la precaución lógica por la experiencia anterior. Las fronteras entre las circunscripciones se hicieron pensando en cómo restar fuerza al comunismo, llegando en ocasiones a mezclar zonas rurales con urbanas, y en general a ampliar la ratio electores/escaño en donde se sabía que el partido comunista dominaba. Inversamente, se sobrerrepresentaron las zonas agrícolas, en las que el partido comunista tenía menos apoyo, a través de su subdivisión y la atribución a cada Departamento de un mínimo inicial de dos escaños, algo que como luego veremos se ha repetido en España.

En las primeras elecciones con este sistema, a finales de 1958, los resultados arrojaron cifras escandalosamente desproporcionales, y demostraron que el gobierno consiguió plenamente su objetivo. Con casi el mismo porcentaje de voto de los dos primeros partidos, el gaullismo obtuvo 302 escaños (20,4% de los votos) y el comunismo sólo 10 (18,9% de los votos). De Gaulle también se benefició del escaso número de escaños que se obtuvieron en la primera vuelta, ya que sólo se llegó a la mayoría absoluta en 39 de las 465 circunscripciones. En las restantes 426 la segunda vuelta provocó pactos electorales, que aislaron al partido comunista y favorecieron al más votado de los restantes candidatos en cada circunscripción, casi siempre el gaullista.

La evolución del sistema de partidos, influida claramente por la legislación electoral, tendió hacia un particular tetrapartidismo bipolar, según el cual en las circunscripciones en las que ningún candidato alcanzaba la mayoría absoluta el partido menos votado de cada polo o

bloque renunciaba. Así ha venido ocurriendo entre socialistas y comunistas, por un lado, y entre gaullistas y centristas (particularmente la Unión por la Democracia Francesa, UDF), por otro, hasta que con la llegada al poder de Mitterrand el partido socialista se planteó la conveniencia de cambiar su política de alianzas, lo que además vino reforzado por la emergencia del Frente Nacional.

Esta evolución del sistema de partidos y del comportamiento electoral en los comicios legislativos está así muy relacionada con las asimétricas elecciones presidenciales, con una cadencia de siete años (sólo reducida a cinco tras las últimas elecciones), y que siguen también el método de la elección en primera vuelta por mayoría absoluta. La diferencia con las elecciones legislativas reside en que a la eventual segunda vuelta sólo pueden concurrir los dos candidatos más votados, con lo que se explicita más claramente el voto útil y el voto negativo, el voto para conseguir que *no* salga elegido uno de los candidatos a pesar de no ser partidario del otro, como por ejemplo ocurrió manifiestamente en las últimas elecciones respecto al ultraderechista Le Pen. Junto a él había accedido a la segunda vuelta el neogaullista Chirac, quien recibió el voto masivo de quienes hasta dos semanas antes habían luchado contra él. De todos modos, es de resaltar que ninguna de las siete elecciones presidenciales de la V República se ha resuelto en la primera vuelta, con lo que el movimiento del voto útil ha sido siempre decisivo para determinar el ganador final.

Fijémonos ahora en Italia. El sistema electoral vigente en Italia hasta hace poco más de diez años ha ejemplificado perfectamente las virtudes y defectos de la proporcionalidad, derivada en el caso italiano de la aplicación del prorrateo de votos para la atribución de escaños en circunscripciones muy amplias. El sistema muestra también la versatilidad funcional de la ley d'Hondt, que lo mismo puede traducir los votos en escaños de una forma casi absolutamente proporcional, como ha ocurrido en Italia, que puede también distorsionar la proporcionalidad provocando asimetrías injustificadas, tal como sucede en el sistema español actual.

El sistema proporcional fue ya implantado en Italia por una ley de 1919, y tras la experiencia fascista fue retomado tras la segunda guerra mundial para las elecciones de 1946. El territorio italiano fue divi-

dido en 32 circunscripciones, cada una de las cuales aportaba un número de escaños proporcional a su población, que a su vez se repartía proporcionalmente según los votos obtenidos por cada agrupación política. 29 de las 32 circunscripciones daban 8 escaños o más, e incluso 20 daban más de 15 escaños. La aplicación de la ley d'Hondt sí producía por ello resultados casi completamente proporcionales, al contrario de lo que actualmente ocurre en España, en donde la mayoría de las circunscripciones son de 6 o menos escaños, por lo que los restos de casi todos los partidos se pierden o, por la tendencia al voto útil, son prestados a uno de los dos únicos partidos con posibilidades reales de obtener escaños en esas circunscripciones. Bien es cierto que, desde luego, Italia no dejó de padecer los defectos de la proporcionalidad. En los casi cincuenta años en los que el sistema se utilizó con pequeñas modificaciones, se presentó una continua situación de excesiva fragmentación parlamentaria, que vino provocando la formación de sucesivos, inestables y cortos gobiernos, en los que han estado representados simultáneamente hasta cinco partidos distintos (fue el caso del gobierno *pentapartido* de la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido Republicano, el Partido Liberal y el Partido Socialdemócrata). A pesar de que durante estos años la Democracia Cristiana fue siempre el partido más votado, nunca alcanzó la mayoría absoluta —por lo demás casi imposible por el propio sistema proporcional y por la casi inexistencia de voto útil que se deriva del mismo—, por lo que necesitó para gobernar el apoyo de partidos ideológicamente intermedios entre los propios democristianos y el sempiterno segundo partido, el partido comunista, que no obstante fue recortándole terreno hasta casi igualarse a los democristianos a finales de los 70 y durante los 80.

A principios de los noventa el sistema de partidos comenzó a resquebrajarse, sobre todo por los efectos de la caída del muro y por la generalización de la corrupción. El Partido Comunista Italiano se refundó como Partido Democrático de Izquierdas (con la escisión procomunista de Refundación Comunista) y la fuerza de los restantes partidos tradicionales empezó a descender, a la vez que irrumpían en la escena política formaciones como la separatista Liga Norte de Bossi, que *robó* un porcentaje altísimo de votos a la Democracia Cristiana en la Italia rica, o como la populista *Forza Italia* de Berlusconi, con un programa

político muy indefinido y un talante demagógico. Ante la aparente igualdad de tantos partidos la ley electoral proporcional fue derogada y sustituida por una ley mayoritaria que trajo como consecuencia la proliferación de coaliciones electorales en las circunscripciones, conforme a las cuales el parlamento se dividió tras las elecciones de marzo de 1994 entre el derechista Polo de la Libertad (formado por Forza Italia, la Liga Norte, el neofascista Movimiento Social Italiano de Fini y otros partidos menores, que sumaron 366 escaños y gobernaron), el conjunto de partidos de izquierda y centroizquierda aglutinados alrededor del Partido Democrático de Izquierdas, conjunto que posteriormente recibió el nombre del *Olivo*, con 213 escaños, y la coalición centrista Pacto por Italia, con 46 escaños. Desde entonces, la práctica desaparición de partidos que tradicionalmente han ocupado el centro del espectro político, como la Democracia Cristiana, el Partido Socialista, el Partido Republicano o el Partido Liberal, se ha consumado, y derecha e izquierda se han alternado en el poder configurando un sistema de partidos bipolarizado que, una vez más, ha sido el resultado del cambio del sistema electoral, el cual ha empujado a todos los partidos pequeños a unirse a uno u otro bloque para no perder su representación parlamentaria, a costa de renunciar a muchos de sus planteamientos diferenciadores.

Centrémonos en Alemania. El sistema electoral alemán posterior a la segunda guerra mundial es el clásico sistema mixto que ha querido evitar los defectos inversos de los sistemas mayoritarios y proporcionales. Después de la experiencia de la República de Weimar, la proporcionalidad pura quedó descartada, pero también la implantación de un sistema mayoritario similar al británico, propuesto por la Democracia Cristiana alemana.

En el sistema alemán sólo una parte de los diputados se extrae de los candidatos más votados en las circunscripciones a través de candidaturas uninominales, selección que además no distorsiona la proporcionalidad de los escaños al afectar únicamente al interior de cada partido. El elector hace uso de una doble papeleta de voto, de modo que puede efectuar un primer voto a favor del diputado preferido a escala de circunscripción, que incluso puede ser independiente, y un segundo voto a favor del partido preferido a escala federal. La regla

D'Hondt se utiliza para repartir proporcionalmente los escaños según los segundos votos, excluyendo a los partidos que no alcanzan el 5% global, y también para repartir dentro de cada partido a los candidatos de una lista única los escaños atribuidos, después de restar los obtenidos por los candidatos más votados en cada circunscripción a través de los primeros votos.

El sistema persigue en definitiva combinar la ventaja del resultado final ajustado a los respectivos apoyos populares, típica de los sistemas proporcionales, con la ventaja de la personalización del voto, típica de los sistemas mayoritarios, avalada por el hecho de que la presentación de una candidatura uninominal sólo exige el requisito del respaldo de 200 electores a través de sus firmas.

El balance global que se puede hacer de la experiencia de los últimos 60 años es el de que, a diferencia de lo ocurrido en Italia, el bipartidismo alternante entre democristianos (CDU-CSU) y socialdemócratas (SDP) se ha mantenido gracias a que la barrera del 5% ha impedido siempre que el parlamento sea multipartidista, sin que el importantísimo hecho político de la reunificación alemana en 1990 haya alterado particularmente la situación. Terceros partidos como los liberales (FDP) y, últimamente, los Verdes, han bastado como complemento para la formación de gobiernos. Excepto en el periodo que discurre entre 1966 y 1969, en el que el gobierno se basó en la gran coalición de cristianodemócratas y socialdemócratas, sólo uno de los dos grandes partidos gobernó, y siempre con la ayuda de algún otro partido. El partido bisagra FDP de los liberales osciló cambiando de socio de gobierno según las circunstancias, con lo que fue el eje de la política alemana hasta que en los noventa los verdes superaron sobradamente la barrera del 5%, desequilibrando la simetría ideológica que situaba al FDP en el centro del espectro político.

Como último sistema electoral a tener en cuenta como antecedente del español conviene citar al estadounidense por su influencia en el método de compensación demográfica de cara al reparto de escaños entre los diversos territorios del país.

La heterogeneidad de los territorios que desde finales del siglo XVIII se han ido añadiendo y componiendo los Estados Unidos de Améri-

ca es la principal causa de los peculiares sistemas electorales que rigen tanto para las elecciones al Congreso norteamericano como para las elecciones presidenciales.

Ya dentro de las primeras trece colonias norteamericanas fue difícil encontrar un equilibrio entre los estados poco poblados y los muy poblados, de forma que el poder federal no se concentrara en estos últimos, tal como tenían los primeros. Con la incorporación de nuevos estados durante el siglo XIX este problema se entrecruzó con el derivado de la divergencia de intereses entre los estados del Norte y los estados del Sur, los primeros deseosos de desarrollar el capitalismo industrial y los segundos tendentes a continuar basando su crecimiento económico en la explotación de plantaciones de esclavos.

En las elecciones al Congreso el punto de equilibrio fue alcanzado a través de la diferenciación de los métodos de asignación de escaños por estados para la Cámara de Representantes y para el Senado. Mientras que en el primer caso el número de diputados es proporcional a la población, aunque partiendo de la atribución mínima de un escaño a cada uno de los estados, en el segundo el Senado se compone de cien senadores, dos por estado, por lo que el factor demográfico no es tenido en cuenta.

Este método de compensación entre los territorios muy densos y los poco densos, que influyó también en la decisión del constituyente español de 1978 de crear una segunda cámara en la que todas las provincias estuvieran igualmente representadas independientemente de su población, matizando así la proporcionalidad de la distribución de escaños para el Congreso, se caracteriza además por la particularidad de que los cien senadores del Senado estadounidense no son elegidos a la vez sino por tercios cada dos años hasta completar su mandato de seis años. De esta forma, es posible emplear el método de la atribución del escaño de senador al candidato más votado en el estado, que se utiliza así como circunscripción uninominal respecto a la que rige por tanto el sistema de la mayoría relativa (el escaño para el más votado, haya obtenido o no mayoría absoluta), que al igual que en el Reino Unido ha reforzado el bipartidismo.

Para la Cámara de Representantes, que se renueva cada dos años, los escaños se atribuyen igualmente a cada uno de los candidatos más

votados en su circunscripción, obtengan o no mayoría absoluta, aunque en este caso la circunscripción no coincide lógicamente con el estado sino con la parte de él que se corresponde demográficamente con el número de escaños que aporta a la Cámara. También aquí la utilización del sistema mayoritario relativo ha reforzado el bipartidismo, y ha planteado como principal problema la articulación de mecanismos de corrección para que no haya grandes diferencias de población entre las distintas circunscripciones, que distorsionarían la representatividad proporcional. Por otra parte, la ventaja de la personalización del voto propia de las circunscripciones uninominales, y la democratización que tal hecho conlleva, coexiste como en el Reino Unido con el peligro común a todos los sistemas mayoritarios de que la mayoría global de los votos de un partido no se traduzca en una mayoría de escaños, y recíprocamente de que un partido triunfe en muchas circunscripciones por un margen muy reducido de votos, pudiendo alcanzar una mayoría parlamentaria sin un verdadero apoyo mayoritario ciudadano.

Por lo demás, la institucionalización de elecciones primarias para decidir dentro de cada partido cuáles van a ser los candidatos, motivadas en su origen para impedir el amiguismo y la corrupción dentro de cada partido a la hora de determinar la decisión, y vinculadas por consiguiente al desarrollo del proceso democratizador, han terminado constituyéndose paradójicamente en muchos casos como un elemento de reforzamiento de estructuras partidistas jerárquicas, piramidales y sectarias, especialmente en los estados del sur en los que la ausencia de los republicanos permitía que, de hecho, fuera en las elecciones primarias del Partido Demócrata donde se decidieran gran parte de los cargos públicos, en un proceso en el que además era más fácil conculcar la igualdad de derechos conseguida por la población negra, marginada en la práctica de la posibilidad de acceso al poder.

La aplicación del sistema mayoritario se extrema en las elecciones presidenciales, para las que en cada estado la candidatura más votada aporta todos los representantes o compromisarios que previamente ha incluido en su lista, y que deberán votar en una segunda vuelta restringida (y siempre decidida de antemano) al Presidente. Excepto en dos estados, basta por tanto la mayoría relativa, es decir,



haber sido la lista más votada en el estado, para conseguir que *todos* los integrantes de la lista sean elegidos, en una falta de respeto que roza el desprecio hacia la racionalidad de la proporcionalidad.

Por consiguiente, el día de las elecciones, fijado siempre en el martes posterior al primer lunes de noviembre, no es más que el colofón de un proceso que se desarrolla de modo desigual en cada uno de los estados, a los que se les adscribe un número de compromisarios igual a la suma de sus congresistas y senadores, y que se regulan por la propia legislación electoral del estado federado. La solución irracional de homogeneizar la representación de cada estado a través de la atribución a la lista más votada (aunque sea por un solo voto) de todos los puestos de compromisario no sólo atenta contra la justicia electoral, sino que propicia la posibilidad de que de un pequeño puñado de votos pueda depender el triunfo final a nivel federal de uno u otro candidato, tal como ocurrió en las últimas elecciones de noviembre de 2000, cuando el empate técnico entre el candidato demócrata y vicepresidente en funciones Al Gore y el candidato republicano George Bush en el decisivo estado de Florida, unido a las manifiestas irregularidades en el proceso electoral, empujaron al Partido Demócrata a impugnar el recuento de votos. En esta ocasión, tras los argumentos jurídicos esgrimidos por demócratas y republicanos se escondía la certeza, científicamente indemostrable pero sociológicamente casi incontrovertible, de que en una hipotética repetición de las elecciones en Florida vencería Gore, ya que siendo ahora seguro que el candidato verde Nader no llegaría en ningún caso al 5% de los votos a nivel federal que exige la ley electoral para obtener fondos de cara a la próxima campaña electoral, el voto útil de la mayoría de sus votantes iría a parar al bolsillo demócrata.

La drástica eliminación de la proporcionalidad, residuo absurdo de la peculiar concepción democrática de los primeros constituyentes norteamericanos, provoca en la práctica que los aspirantes se vuelquen en los estados dudosos, en los que como ocurrió en Florida en 2000, de unos pocos cientos de votos dependieron veinticinco decisivos compromisarios. Así, en estas últimas elecciones, los cinco millones de votos de los demócratas en California se tradujeron en cincuenta y cuatro compromisarios, pero los cuatro millones de votos de

los republicanos no les reportaron ninguno. En Pennsylvania los 2.400.000 votos dieron a los demócratas los veintitrés compromisarios, mientras que los republicanos, con sus 2.200.000 votos, no consiguieron ninguno. Inversamente, los demócratas no lograron en Texas ningún compromisario a pesar de sus dos millones y medio de votos, porque los 32 compromisarios fueron a parar a los republicanos gracias a sus 3.800.000 votos, y después de varios recuentos, los 25 compromisarios de Florida fueron republicanos y ninguno demócrata a pesar de que ambos partidos apenas superaron los 2.900.000 votos.

Parece evidente que el principal motivo de crítica del sistema no es el método indirecto de elección presidencial, ni siquiera la distribución no exactamente prorrateada del número de compromisarios entre los estados según su población, sino la distribución interna no gradualizada de los mismos dentro de cada estado, que no sólo agravia a amplias minorías, sino que además provoca con facilidad crisis institucionales de vacío de poder e ilegitimidad democrática como la actual, o como la que ya en 1960 enfrentara a republicanos y demócratas cuando por sólo ocho mil votos Kennedy consiguió arrebatarse en Illinois a Nixon los veintidós compromisarios de ese estado, a la postre decisivos para su elección presidencial, que representaban a más de cuatro millones de votantes. Desde cualquier perspectiva parece más racional que la distribución de los escaños dentro de cada estado sea proporcional, por más que se utilicen métodos de corrección y ajuste para matizar la proporcionalidad, con lo que el porcentaje de votos de cada partido concordaría en alguna medida con su porcentaje de representantes, y además serían prácticamente imposibles situaciones como las descritas, ya que podría ser dudosa la asignación de un escaño, pero no de veintidós, como en Illinois en 1960, o de veinticinco, como ahora en Florida. El desprecio institucionalizado hacia tantos millones de votos que pierden relevancia arbitrariamente, aún pudiendo suponer, como ocurre frecuentemente, más del 49% del apoyo popular, no es similar al que afecta al partido perdedor tras cualquier elección porque en el caso de la presidencia norteamericana se corre el riesgo de que el candidato ganador haya sido sólo apoyado por minorías mayoritarias en una serie de estados y haya renunciado por

completo a la victoria en muchos otros estados, en los que ha podido obtener porcentajes de voto muy bajos.

Por lo demás, como casi todos los sistemas mayoritarios, el sistema norteamericano de elección del Presidente propicia y refuerza la bipolarización, como de hecho ocurre con los dos partidos dominantes, el Partido Republicano y el Partido Demócrata, que invariablemente tienden a acercarse al centro político para arrebatar a su rival los votos más disputados. Así se puede apreciar examinando la continuada alternancia en el poder, que contrasta no obstante con la evolución en la Cámara de Representantes y en el Senado, donde desde los cincuenta hasta los ochenta los demócratas dominaron continuamente.

## 2. Las elecciones en España

Es con la Segunda República cuando por primera vez en España se celebran elecciones generales por sufragio universal. Sin embargo, el sistema electoral de la etapa republicana no varió apenas respecto al que había regido anteriormente, cuando el sufragio era restringido. El voto siguió siendo *limitado* y *plural*, de modo que el elector podía votar por un número de candidatos que era menor que el total a elegir, y que no tenían por qué ser de la misma lista electoral. Con este sistema de listas abiertas se pretendía incentivar la libertad del elector y la representación de las minorías, algo que en la práctica tuvo como veremos efectos contraproducentes.

Excepto en las circunscripciones que sólo aportaban dos escaños, en las que el partido más votado sólo podía obtener uno de ellos, en todas las demás el tope del porcentaje de escaños que podía acaparar el partido más votado tenía un límite que oscilaba entre los 2/3 y los 4/5 del total. Se crearon circunscripciones de muy diversos tamaños, dependientes de la población de la provincia excluyendo las ciudades de más de cien mil habitantes, que constituían circunscripciones propias. Con las cincuenta y dos circunscripciones provinciales, en cada una de las cuales se elegía un diputado por cada 50.000 habitantes y

fracción superior a 30.000, coexistían así las circunscripciones correspondientes a las once grandes ciudades. La lista del partido más votado en cada circunscripción obtenía el tope de escaños reservado para el partido mayoritario (entre los 2/3 y los 4/5, tal como hemos visto), que representaba también el límite de candidatos que podían ser votados dentro de la lista plurinominal. De todas formas, este límite se combinaba con la exigencia del respaldo del 20% de los votos para participar en el reparto, de tal modo que si en una circunscripción ninguna opción política rebasaba ese límite debía celebrarse una segunda vuelta dos semanas después, y si sólo lo rebasaba el partido más votado entonces sí acaparaba todos los escaños.

De hecho, no obstante, los límites no fomentaban tanto la pluralidad como pudiera parecer, lo que provocó la cada vez más frecuente formación de coaliciones para lograr la prima correspondiente al partido mayoritario, hecho decisivo para entender la evolución política de la Segunda República, desde el amplio fraccionamiento parlamentario inicial hasta la distinción de dos bloques completamente enfrentados en 1936 (ver cuadro de página siguiente).

Los datos, que sólo se pueden expresar en escaños, no en votos, dada la propia naturaleza preelectoral de las coaliciones, la cual impidió la trascendencia de la preferencia real de los votantes, demuestran cómo la limitación del voto y de la atribución de escaños a las mayorías no impidió el efecto típico de los sistemas electorales mayoritarios consistente en la bipolarización. El centro dividido, pero representado en las elecciones de 1931 y 1933, fue escindiéndose en dos partes, que fueron a parar en gran medida a los bloques de derecha y de izquierda. En 1933 fue la derecha la que sacó mayor partido al sistema electoral mediante la creación de la Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), experiencia aprendida y aplicada por la izquierda mediante la creación del Frente Popular en 1936.

Aunque las consecuencias negativas del sistema electoral republicano fueron desde luego tenidas en cuenta en la transición, cuando hubo que regular las primeras elecciones democráticas posteriores al franquismo de junio de 1977, de forma que se descartó el voto plural y limitado en listas abiertas, resulta llamativo que sí se utilizara un sistema similar para elegir a los miembros del Senado, una segunda

## Elecciones Segunda República

Partido	Esc. 1931	Esc. 1933	Esc. 1936
P. Comunista	--	1	14
P. Socialista	116	59	88
Esquerra Republicana de Catalunya	36	22	22
Izquierda Republicana	--	--	79
Acción Republicana	26	5	--
Unión Republicana	--	--	34
ORGA (Nacionalistas gallegos)	15	3	3
Acció Catalana	--	--	5
Radical-socialistas y otros izquierda	70	3	18
<b>Total Izquierda</b>	<b>263</b>	<b>93</b>	<b>263</b>
P. Radical	90	102	9
P. Republicano Conservador	--	16	--
Agrupación al servicio de la República	16	--	--
Lliga Catalana	3	26	12
Otros centro	4	14	21
<b>Total Centro</b>	<b>113</b>	<b>158</b>	<b>42</b>
CEDA	--	115	101
Renovación Española	1	15	13
Agrarios	26	32	11
Derecha liberal republicana	22	--	--
PNV y tradicionalistas	14	33	25
Otros derecha	14	28	18
<b>Total derecha</b>	<b>63</b>	<b>223</b>	<b>168</b>

cámara legislativa consultiva inexistente en la Segunda República, diseñada, como ya dijimos, a imagen y semejanza del Senado de los Estados Unidos de América. Si exceptuamos los senadores no peninsulares (para los que la circunscripción no es la provincia, sino la isla), todas las provincias aportan cuatro senadores al Senado actual, pero cada partido sólo puede presentar tres candidatos, con lo que no puede acaparar todos los escaños de la circunscripción. Aunque el voto no se limita a tres opciones, sí es abierto y permite elegir candidatos de diferentes partidos, si bien la experiencia real del comportamiento electoral arroja datos decepcionantes: la lista cerrada de candidaturas al Congreso más votada en cada provincia es prácticamente siempre la del partido cuyos candidatos al Senado son los más votados, y que termina proporcionando por tanto tres de los cuatro senadores provinciales. El cuarto es también casi siempre del segundo partido más votado en la provincia (es más, de hecho, suele ser el candidato que, de los tres del segundo partido, aparece en primer lugar dentro del orden que presenta la papeleta).

Para el Congreso de los Diputados, el sistema teóricamente proporcional se distorsiona mediante el desproporcional reparto de escaños entre las circunscripciones provinciales y mediante la aplicación de la fórmula de la regla D'Hondt para repartir los escaños en circunscripciones que mayoritariamente son de reducido tamaño. Los resultados de todas las elecciones celebradas desde entonces muestran cómo los partidos desproporcionadamente más favorecidos en escaños son los dos partidos nacionales grandes y los partidos nacionalistas o regionalistas de comunidades autónomas pequeñas que superan el diez por ciento de los votos. Además, el desarrollo legal parece olvidar el principio expresado en el primer párrafo del artículo 68 de la Constitución, según el cual la democracia se basa en el carácter universal e *igual* del sufragio, en la regla fundamental de la igualdad del valor de cada voto. Lo mismo debe valer, lo mismo debe pesar, el voto del rico que el voto del pobre, el voto masculino que el voto femenino, el voto rural que el voto urbano, el voto del joven que el voto del anciano, y, lógicamente, el voto del madrileño, el barcelonés o el valenciano, que el voto del soriano, el turolense o el segoviano. Sólo los inevitables ajustes técnicos deberían impedir que valiera lo mismo el

voto según el lugar de su procedencia, y en todo caso con desviaciones con límites, como pudiera ser el del doble del valor entre la circunscripción más supervalorada y la más infravalorada. Pero la desviación en España llega a superar el 600%, de modo que el voto de los electores de algunos territorios llega a valer hasta seis veces lo que vale el de otros. El sistema electoral vigente provoca así una democracia de territorios, de entidades abstractas, una *territocracia*, no una democracia de ciudadanos.

La desproporción del valor del voto no sólo discrimina a las provincias entre sí, sino que también perjudica a determinados partidos frente a otros. La proporcionalidad como criterio de representación establecido en el párrafo tercero del artículo 68 de la Constitución ("La elección se verificará en cada circunscripción atendiendo a criterios de representación proporcional") no choca esta vez contra otro precepto constitucional, sino contra sus normas de desarrollo, y en particular contra la opción por la ley d'Hondt como fórmula de reparto proporcional. Así lo desarrolla el artículo 163 de la Ley de Régimen Electoral General al explicar con algunas dificultades la aplicación la ley d'Hondt:

"La atribución de los escaños en función de los resultados del escrutinio se realiza conforme a las siguientes reglas: a) no se tienen en cuenta aquellas candidaturas que no hubieran obtenido, al menos, el 3 por 100 de los votos válidos emitidos en la circunscripción; b) se ordenan de mayor a menor, en una columna, las cifras de votos obtenidos por las restantes candidaturas; c) se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etc., hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. (...) Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los coeficientes mayores".

Sin embargo, no es la ley d'Hondt en sí misma la culpable de la desproporcionalidad. La ley d'Hondt es sólo una regla aritmética, ideada por el matemático belga Victor d'Hondt, según la cual los votos obtenidos por cada partido se dividen por una serie numérica atribuyendo sucesivamente los escaños a los cocientes más altos hasta completar su distribución en proporción a los votos respectivos. No se trata por tanto de un método de traducción directa de votos en escaños, sino

que su aplicación y sus consecuencias dependerán completamente del tamaño y número de circunscripciones.

Con la ley d'Hondt se puede conseguir una proporcionalidad prácticamente absoluta si el cuerpo electoral se agrupa en pocas circunscripciones con muchos escaños cada una, y se puede también provocar una asignación de escaños desproporcional si se agrupa en muchas circunscripciones con pocos escaños cada una. Además, el grado de proporcionalidad dentro de cada circunscripción no sólo depende de su número de escaños, sino también del sistema de reparto proporcional que se utilice. Conforme a la ley d'Hondt, los resultados de cada formación política se dividen sucesivamente entre cada uno de los números enteros (1,2,3,4,5,...), para atribuir así los escaños en orden decreciente. Pero tales cifras divisoras pueden ir distanciándose, con lo que se logra una proporcionalidad más pura con el consiguiente beneficio para las formaciones políticas pequeñas. Por ejemplo, el sistema de Saint-Lagüe establece que los divisores sucesivos sean los números impares: 1,3,5,7,9,..., habiendo sido acogido en los países escandinavos con el matiz de que el primer divisor es 1,4 y no 1, para así beneficiar especialmente a las formaciones políticas de tamaño medio.

E incluso sin salir de la ley d'Hondt, en países como Italia se decidió tras la Segunda Guerra Mundial establecer un sistema proporcional casi puro. A la mayoría de las circunscripciones italianas le correspondían por ello más de quince escaños, con lo que los porcentajes de voto de cada partido a escala nacional equivalían casi exactamente a su porcentaje de escaños. En España, por el contrario, los constituyentes decidieron continuar con la provincialidad de las circunscripciones, lo que, teniendo en cuenta el elevado número de provincias, obligaba a atribuir muy pocos escaños a la mayoría de ellas. Como se puede apreciar en la tabla anterior, de las 52 circunscripciones provinciales, en dos (Ceuta y Melilla) se reparte un solo escaño, en ocho se reparten tres escaños, en siete se reparten cuatro escaños, en nueve se reparten cinco escaños, en cuatro se reparten seis escaños, en cinco se reparten siete escaños, en tres se reparten ocho escaños, en tres se reparten nueve escaños, en una se reparten diez escaños, en una se reparten once escaños, en una se reparten doce



escaños, en una se reparten dieciséis escaños, en una se reparten treinta y un escaños y en una se reparten treinta y cinco escaños. El reparto de los restos de votos según la fórmula de la media más elevada acentúa la desproporcionalidad, ya que los restos de votos sobrantes tras la asignación de escaños en aplicación de la regla d'Hondt se atribuyen a los partidos que obtienen medias más altas en el cociente de votos entre escaños, es decir a los grandes partidos. La opción por la fórmula del mayor resto, consistente en atribuir los restos de votos a los partidos que obtienen un mayor número de votos sobrantes o no computables, favorecería por el contrario a los pequeños partidos matizando así en alguna medida la desproporcionalidad.

Los resultados electorales derivados de uso de la ley d'Hondt consisten básicamente en el perjuicio para los partidos de ámbito nacional con porcentajes de votos entre el 5% y el 15% y el beneficio para los partidos de ámbito nacional con más del 20 o 25% y para los partidos nacionalistas o regionalistas de comunidades autónomas con pocas provincias, a pesar de tener porcentajes globales de votos inferiores al 5%.

A todo ello hay que añadir el efecto multiplicador que deriva de la tendencia al voto útil, y que cada vez favorece más a quien ya está favorecido por el propio sistema electoral, y perjudica a quien ya está perjudicado por él. El sistema electoral no es así sólo reflejo o *consecuencia* (bastante injusta y desigual) de la decisión del voto, sino también *causa* sociológica de la misma, al influir a favor de los partidos con más poder y en contra de los partidos con menos poder. Excepto en las seis circunscripciones con diez o más escaños, y en aquellas con mayor igualdad entre partidos (principalmente donde los partidos nacionalistas tienen más apoyos), el votante es cada vez más consciente de que su voto sólo puede contribuir a la consecución de un escaño si opta por uno de los dos partidos principales, cerrándose así el círculo vicioso de perjuicio para el resto de partidos, en especial para los partidos de implantación nacional (el caso más evidente es el de Izquierda Unida).

Esta doble desigualdad y desproporcionalidad del voto tiene efectos todavía más negativos por la naturaleza cerrada, jerárquica y bloqueada de las listas electorales. El sistema favorece el carácter oligár-

quico de las formaciones políticas, ya que son sus órganos directivos los que *regalan* anticipadamente las actas de diputado a quienes sitúan en los primeros lugares de las listas de cada circunscripción electoral. Éstas deben votarse *íntegramente* (sin poder excluir a ninguno de los integrantes de la lista) y *piramidalmente* (sin poder alterar el orden de asignación de escaños siguiendo la ley d'Hondt). De esta forma, la correspondencia entre la voluntad de los votantes y los parlamentarios elegidos se distancia al depender excesivamente de las decisiones previas de los órganos directivos de los partidos.

Resumiendo el cuadro de caracteres del sistema electoral español, y teniendo en cuenta la experiencia electoral habida, se podría decir que presenta las siguientes características:

- a) El reducido número de escaños a repartir mediante la ley d'Hondt en la mayoría de las circunscripciones favorece claramente a los dos grandes partidos nacionales e infrarepresenta a los restantes partidos nacionales y a los partidos nacionalistas o regionalistas de comunidades autónomas con muchas provincias.
- b) El carácter provincial de las circunscripciones desvía la distorsión mencionada favoreciendo asimismo desproporcionadamente a los partidos que concentran su voto en pocas provincias respecto a los que lo reparten entre un número mayor de provincias.
- c) Las provincias con escasa población están sobrerrepresentadas respecto a las muy pobladas en una medida que se acerca en ocasiones al 400%.
- d) El carácter jerárquico y cerrado de las listas electores refuerza el distanciamiento entre los electores y los candidatos, elegidos de hecho no por los ciudadanos sino por las cúpulas de los partidos.
- e) La tendencia cada vez más asentada al voto útil perjudica todavía más a las formaciones políticas que ya sufren *a priori* la injusticia del sistema.

A pesar de los efectos negativos de estos factores apenas se han producido cambios legislativos significativos en el sistema electoral español, que sigue rigiéndose sustancialmente por la mencionada Ley de Régimen Electoral General, y que ha sido reformado en escasas ocasiones y para asuntos de carácter técnico. De hecho, la Ley de

1985 apenas supuso cambios respecto al Decreto-Ley de elecciones de 1977, que ya consagró el sistema de desproporcionalidad vigente. Resulta llamativo cómo el Partido Socialista Obrero Español, en la oposición en 1977, reivindicó ante el gobierno de Unión de Centro Democrático un sistema sin tan anárquica desproporcionalidad, renunciando a llevar a la práctica su reivindicación cuando en 1982 alcanzó el poder y percibió el riesgo partidista de un cambio electoral.

Tampoco se ha modificado desde 1977 el carácter cerrado, bloqueado y jerárquico de las listas electorales que las formaciones políticas presentan en cada circunscripción, a pesar de que el artículo 68 de la Constitución no sólo habla de *voto igual*, sino también de *voto libre*. La libertad está muy limitada cuando el elector no dispone de margen de maniobra para optar por los candidatos que realmente prefiere, debiendo asumir la globalidad de la lista, y además en el orden preestablecido por el partido. Sí es cierto que la implantación del sistema de primarias podría atenuar este defecto del sistema. Aunque la mayoría de los votantes, en tanto que no militantes de ningún partido, no participarían en las primarias, al menos tendrían la garantía de que los candidatos habrían sido seleccionados en cada partido a través de mecanismos democráticos. En coherencia, un partido democrático no debería prever un procedimiento interno de selección de los candidatos distinto del que predica como modelo de sociedad. La participación de los militantes, e incluso simpatizantes, en el proceso, y la visualización por parte de la sociedad de una analogía entre el funcionamiento partidista y el modelo social pretendido, deberían tener también un efecto positivo para el propio partido.

El sistema de listas cerradas y bloqueadas tuvo su razón de ser en el proceso de transición política para fortalecer la funcionalidad y el prestigio de los partidos políticos, tan denostados por el régimen anterior. Pero tras la experiencia democrática de más de 25 años no tiene justificación mantener la *cautividad* en el voto de los ciudadanos. El voto cerrado y bloqueado sustituye la confianza del ciudadano por la confianza del aparato del partido en el candidato, quien no debe preocuparse tanto por convencer a los electores como por convencer a la élite de su partido. A mi juicio, no sólo contradice lo expresado en el apartado primero del artículo 68 de la Constitución ("(los diputados

serán elegidos) por sufragio universal, *libre*, igual, directo y secreto...”), sino también lo que establece el artículo 23 en su primer apartado: “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, *libremente* elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”. No hay libertad si el votante no puede elegir entre los candidatos, sino sólo ratificar las listas decididas previamente por los partidos, sin ni siquiera poder cambiar el orden de prelación de los candidatos.

## Bibliografía

- Alarcón, C.: *Historia electoral de Estados Unidos I (1789-1900)*. Aconcagua, Sevilla, 2006.
- Alarcón, C. / Soriano, R.: *Justicia electoral*. Almuzara, Córdoba, 2004.
- Montero, J. R.: *Crisis y cambio. Electores y partidos en la España de los ochenta*. Centro de Estudios constitucionales, Madrid, 1986.
- Nohlen, D.: *Sistemas electorales*. Centro de estudios constitucionales, Madrid, 1981.



# **Régimen electoral y representación política. El caso de la provincia de San Luis, Argentina**

María Amelia Marchisone

## **1. Introducción**

En el sistema democrático, la conformación de las mayorías y minorías parlamentarias que forman la voluntad política de un Estado es resultado de la aplicación de regímenes electorales que establecen de qué manera el voto de la ciudadanía será convertido en bancas para los distintos candidatos o partidos políticos que hayan participado de las elecciones.

Sin embargo, las normas electorales muchas veces propician efectos secundarios –buscados o no–, tales como la desproporcionalidad entre votos conseguidos y bancas asignadas, que pueden poner en jaque principios democráticos universales como el de igualdad de sufragio.

En este orden de ideas, este trabajo pretende abordar el estudio del sistema electoral de la Provincia de San Luis en la República Argentina y sus principales efectos en la conformación del sistema representativo provincial, entendiendo que cualquier sistema electoral no sólo es efecto sino también causa de la realidad política (Alarcón y Soriano, 2004:8).

## **2. Regímenes políticos y regímenes electorales**

A estos fines, el sistema electoral es definido como el conjunto de normas que determinan las formalidades y los procedimientos con que los electores seleccionan a los candidatos y los partidos políticos de su

preferencia, y a su vez, la manera en que su voto se convierte en escaños (en el caso de las elecciones parlamentarias), o en cargos gubernamentales (en el caso de la elección de presidentes, gobernadores e intendentes) entre las distintas fuerzas políticas participantes (Nohlen, 1994:34).

Ahora bien, el comportamiento de un sistema electoral en la conformación de la voluntad política de un Estado, a través de la elección de representantes, no puede ser explicado recurriendo sólo al estudio de las normas jurídicas que formalizan y regulan el funcionamiento de las elecciones y la distribución de cargos, sino que deben incluirse también aquellas prácticas instituidas de los ciudadanos que tienen lugar en la esfera pública y los procesos simbólicos legitimantes de dichas prácticas (Trocello, 2008:44). Por ello, Calvo y Escolar (2005:53) sustituyen el término *sistema electoral* por el de *régimen electoral* para describir distintas distribuciones esperadas de votos y bancas en función de atributos o parámetros de la competencia partidaria y el diseño institucional de una unidad política. En otras palabras, es indiscutible que el mapa político que resulta de las distribuciones de bancas después de una elección no depende solamente de elementos institucionales como la fórmula electoral o el tamaño de la circunscripción, sino también de la interacción entre distintos componentes institucionales y la competencia partidaria.

No se puede afirmar que el destino de la democracia en un Estado dependa del sistema electoral vigente, pero es indiscutible la importancia que las reglas electorales tienen en la formación de la voluntad política. Esos efectos se pueden comprobar fácilmente en los resultados electorales donde las mayorías parlamentarias obtenidas por un partido, en muchos casos, se debe al efecto desproporcional de la fórmula electoral que convierte votos en bancas (Nohlen, 1994:35).

En regímenes con baja calidad institucional, la manipulación de las reglas electorales puede propiciar la concentración de recursos políticos en beneficio del líder o del partido dominante. En efecto, aquellos regímenes políticos caracterizados como neopatrimonialistas, formalmente democráticos y republicanos “en los que un líder –que controla el partido dominante en el campo político– logra permanecer en el gobierno por un tiempo prolongado apropiándose de los recursos materiales y simbólicos del Estado” (Trocello, 2008:65) es esencial el

control de los recursos políticos para acceder al gobierno, permanecer en él y *patrimonializar* el Estado (ídem:152).

En este sentido, las reglas de acceso al poder que fije un régimen electoral cobran fundamental importancia, no sólo para ganar electoralmente el Poder Ejecutivo, sino para asegurar el dominio del Poder Legislativo mediante la conformación de mayorías parlamentarias incondicionales, puesto que el dominio de este poder no sólo permitirá fijar la agenda legislativa sino también manipular los mecanismos de control sobre el Ejecutivo (ídem:153).

Por lo expuesto, dentro de los límites de extensión de un trabajo de esta naturaleza, se plantea abordar el estudio del sistema electoral de la Provincia de San Luis a partir del estudio de las normas legales que fijan las reglas electorales (léase Constitución Provincial y Ley Provincial Electoral, fundamentalmente) y los resultados obtenidos en las elecciones a cargos legislativos provinciales del año 2001 al 2009. El objetivo principal es analizar estas normas en conjunto –como sistema– e intentar reconocer aquellos elementos que puedan determinar o coadyuvar la obtención de ciertos efectos del sistema sobre la conformación de la representación política de la provincia. Evidentemente, el estudio no estará completo sin analizar las variables de comportamiento político que puedan codeterminar los efectos del sistema (Nohlen, 1994:35) pero que excederían largamente las limitaciones de este trabajo.

Por ello, con estas aclaraciones previas, se procura analizar la incidencia de las normas positivas en aspectos relevantes en la conformación del sistema representativo de un Estado abordando una de las principales áreas de estudio de todo sistema electoral que se conoce como distribución de las circunscripciones electorales (Nohlen, 1994:47).

### **3. Descripción del sistema electoral provincial**

Ubicada en el centro geográfico de la Argentina, la Provincia de San Luis cuenta con una superficie total de 76.748 km<sup>2</sup> y la pueblan 431.588 habitantes, con una densidad de población de 5,6 habitantes



por Km<sup>2</sup>, según datos provisorios del último censo nacional de población y vivienda<sup>1</sup>.

La provincia se encuentra dividida políticamente en nueve departamentos: La Capital<sup>2</sup>, Coronel Pringles, General Pedernera, Chacabuco, Libertador General San Martín, Junín, Ayacucho, Belgrano y Gobernador Dupuy (Ley V-0106-2004).

Desde que la democracia regresó al país en 1983, el régimen político de la provincia ha sido construido por dos hermanos que han ejercido sucesiva y casi ininterrumpidamente el Poder Ejecutivo provincial, Adolfo Rodríguez Saá (gobernador provincial desde 1983 a 2001) y Alberto Rodríguez Saá (gobernador desde 2003 a 2011) (Trocello, 2008:261).

El sistema electoral provincial vigente está compuesto de tres arenas donde se eligen las autoridades del Poder Ejecutivo, los miembros de la Cámara de Diputados y los miembros de la Cámara de Senadores.

## Cámara de Diputados: elección y composición

De acuerdo con el artículo 102 de la Constitución de la Provincia de San Luis (CP), la Cámara de Diputados se compone de un máximo de 43 miembros elegidos directamente por el pueblo de los departamentos provinciales en proporción a la población censada.

Por su parte, la ley electoral –Ley XI-0345-2004– dispone que cada departamento sea considerado como sección electoral (art. 6º) y establece la siguiente representación para cada uno: La Capital, diez diputados; General Pedernera, diez (10) diputados; Ayacucho, cuatro diputados; Chacabuco, cuatro diputados; y los demás departamentos (Junín, Coronel Pringles, Gobernador Dupuy, Libertador General San Martín y Belgrano), tres diputados.

La fórmula electoral utilizada, es decir el modo en que los votos obtenidos se convierten en bancas o escaños (Nohlen, 1994), es el

---

(1) Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, INDEC.

(2) Por ley provincial V-0748-2010, sancionada en noviembre de 2010, se estableció para el departamento La Capital la denominación Juan Martín de Pueyrredón.

llamado sistema D´Hont con una barrera legal del 3% del padrón electoral provincial (art. 7º Ley XI-0345-2004). Esto quiere decir que sólo participan en la distribución de bancas, aquellas listas que han alcanzado un número de votos no inferior al 3% del total del padrón electoral.

Los diputados electos duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles.

La cámara baja se renueva por mitades cada dos años y cada departamento elige simultáneamente todos sus representantes (art. 103 Constitución Provincial).

## Cámara de Senadores: elección y composición

La Cámara de Senadores –creada a partir de la reforma constitucional de 1987 en la que la provincia abandonó el sistema de poder legislativo unicameral– se compone de nueve miembros, uno por cada departamento, que son elegidos directamente por el pueblo de cada sección electoral, por simple pluralidad de sufragios (art. 109 CP).

Los senadores duran cuatro años en sus funciones pudiendo ser reelectos y, como la de sus pares en diputados, la cámara alta se renueva por mitad cada dos años (art. 111 CP).

## **4. El comportamiento del sistema electoral instituido**

En virtud de que el tema propuesto se centra en los efectos del sistema electoral en la conformación del sistema representativo de la Provincia de San Luis, el desarrollo se acotará a aquellos aspectos vinculados con la elección de los integrantes del Poder Legislativo provincial, con especial referencia a la elección de diputados.

Tal como se planteara más arriba, el funcionamiento de las normas electorales no es neutral sino que repercute directamente en la representación política de los habitantes de la provincia. Es decir, el juego de esas normas en cierto contexto social, histórico y geográfico

puede favorecer o perjudicar a los actores políticos que compiten en las elecciones y, de esa manera, incidir directamente en la representación política resultante.

Según Nohlen (1994:47), se puede afirmar que los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas principales: distribución de las circunscripciones electorales; candidaturas; votación y conversión de votos en escaños. Siendo una de las centrales por su importancia práctica la de distribución de circunscripciones.

## 5. Distribución de las circunscripciones electorales

La circunscripción electoral –o *sección electoral* en términos de la ley provincial– constituye la unidad territorial en la cual se asignan bancas a los candidatos o partidos políticos ganadores de una elección (Rae, 1967:19). Evidentemente, su distribución es vital para las oportunidades electorales de esos partidos o candidatos, pues el criterio seguido en la determinación de aquellas unidades territoriales puede sellar la suerte de una elección.

Ahora bien, la *distribución* normativa de circunscripciones no sólo resulta de la delimitación geográfica de la unidad territorial, sino también de la determinación del número de representantes (bancas) que elegirá cada sección, lo que se conoce como *magnitud* de distrito.

En el caso en estudio, de la modalidad escogida para la distribución geográfica de las distintas secciones electorales para legisladores provinciales –respetando la división político-administrativa de la provincia– no se advierten posibilidades directas de manipulación de la representación política a partir de este criterio.

Sin embargo, la situación cambia al analizar la segunda faceta, es decir, el número de escaños asignados legalmente a cada distrito.

En primer lugar, se imponen algunas consideraciones relativas a la normativa constitucional vigente. El citado artículo 102 de la Constitución reformada en 1987 dispone expresamente que:

“La Cámara de Diputados se compone de representantes elegidos directamente por el pueblo de los departamentos, en proporción a la población censada.

El número total de diputados no puede exceder de cuarenta y tres, salvo el caso de la creación de nuevos departamentos. No puede disminuirse la representación actual de ninguno de ellos. Cada uno de los existentes o de los que fueren creados, constituyen un distrito electoral cuya representación no puede ser inferior a dos diputados.

Cada departamento elige diputados suplentes en igual número que titulares”.

Hasta 1987, año de la reforma, la legislatura unicameral de la provincia se integraba con treinta miembros (siete por La Capital, siete por General Pedernera, tres por Ayacucho, tres por Chacabuco y dos por cada uno de los cinco departamentos restantes).

Al momento de sancionarse el nuevo texto constitucional, la misma Convención Constituyente argumentó que, conforme con el nuevo artículo 102, correspondía el aumento del número de diputados y, en consecuencia, resolvió añadir tres escaños a los departamentos La Capital y General Pedernera y uno a los restantes departamentos (art. 4º de las Disposiciones Transitorias).

De esta manera, con la adición de los trece nuevos legisladores (art. 4º Disposiciones Transitorias) y ante la prohibición constitucional de reducir la representación existente para los departamentos (art. 102 CP), el número de miembros de la Cámara de Diputados alcanzó de una vez el máximo legal de 43 miembros.

Por lo tanto, a pesar de que el artículo 102 CP ordene una representación en Diputados *proporcional a la población censada*, la composición resultante de la Cámara impide la adecuación a futuro de sus miembros en relación con el número de habitantes de los departamentos. En otras palabras, del juego de las disposiciones legales citadas se desprende que ha sido bloqueada toda posibilidad de modificar la asignación de bancas por departamento.

Asimismo, la inevitabilidad de los cambios demográficos impone que las circunscripciones o secciones electorales no puedan ser definidas de una vez y para siempre. Es decir, a los fines de preservar una

relación más o menos proporcional entre los habitantes de un distrito y la cantidad de legisladores que los representan políticamente, es necesario prever mecanismos de adecuación de la cantidad de bancas que elige cada distrito, ya sea mediante cambios en los límites geográficos de la circunscripción o bien con variaciones en el número de escaños asignados (Nohlen, 1994:48).

En consecuencia, esta imposibilidad de adecuar el número de bancas por departamento a la realidad demográfica de la Provincia se ha convertido en una cláusula perversa que impide dar cumplimiento al mandato constitucional de representación política en proporción a la población censada, al menos hasta que haya una nueva reforma constitucional.

De hecho, comparando el número de bancas asignadas por departamento, el crecimiento demográfico ocurrido en el departamento Junín (producto indiscutible del desarrollo de la villa turística de Merlo y sus alrededores) hace que el tercer departamento en número de electores y habitantes sea, con tres diputados, quinto en el orden de representación (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Distribución de bancas en la Provincia de San Luis**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>ELECTORES*</b>	<b>BANCAS ASIGNADAS</b>
<b>La Capital</b>	136.155	10
<b>Gral. Pedernera</b>	85.896	10
<b>Junín</b>	19.781	3
<b>Chacabuco</b>	14.752	4
<b>Ayacucho</b>	14.594	4
<b>Cnel. Pringles</b>	10.237	3
<b>Gob. Dupuy</b>	8.269	3
<b>Gral. San Martín</b>	4.211	3
<b>Belgrano</b>	3.223	3

\* Electores habilitados para votar según el padrón electoral del año 2009.

Fuente: elaboración propia en base a datos Secretaría Electoral Provincial y Ministerio del Interior de la Nación.

En el mismo orden de ideas, pero comparando el número de bancas asignadas por cantidad de electores el distrito más poblado de la provincia, el departamento La Capital, sufre una notoria infrarrepresentación en la cámara de diputados resultante de un sistema legal de asignación de escaños que favorece la representación de los departamentos menos poblados. De acuerdo con los datos del último padrón electoral, en el departamento Belgrano<sup>3</sup>, cada 1.074 electores se elige un diputado que los representa, mientras que en el departamento La Capital hay 13.616 electores por banca que se disputa (ver cuadro 2).

Por lo tanto, la distribución normativa de las circunscripciones puede manipular la representación política a favor de ciertos partidos, regiones o grupos.

En este último caso, la cuestión es mucho más delicada pues se encuentra en juego la relación electores / bancas. Según el principio democrático cada voto debe tener el mismo peso (un ciudadano = un voto). Es un principio estrechamente vinculado con el sufragio universal que se logra cuando cada escaño representa la misma cantidad de habitantes o de electores en todo el territorio electoral. Cuando esta relación se altera se genera una evidente desproporción entre los electores de las distintas circunscripciones que pasan a estar infrarrepresentados o sobrerrepresentados políticamente según el lugar donde habiten.

En algunos casos, esta variación arbitraria es justificada con el argumento de que, mediante la sobrerrepresentación, se favorecen sectores postergados y se equilibra su desventaja frente a otros más desarrollados. Sin embargo, en palabras de Dieter Nohlen, "a menudo este argumento no es sincero, pues lo que se busca es que la representación desigual se convierta en una ventaja político-partidista y se traspasan los límites tolerables de desviación del principio de igualdad eliminando así el sufragio igual". El resultado electoral pasa a ser resultado de manipulaciones (1994:49).

Además, para el supuesto de San Luis, dado que su poder legislativo se compone de dos cámaras (Diputados y Senadores) este argu-

---

(3) El departamento con menor cantidad de habitantes según los resultados provisorios del último censo nacional.

**Cuadro 2**  
**Distribución de escaños por cantidad de electores**

DEPARTAMENTO	ELECTORES*	ESCAÑOS	ELECTORES / ESCAÑO
<b>La Capital</b>	136.155	10	13.616
<b>Gral. Pedernera</b>	85.896	10	8.590
<b>Junín</b>	19.781	3	6.594
<b>Chacabuco</b>	14.752	4	3.688
<b>Ayacucho</b>	14.594	4	3.649
<b>Cnel. Pringles</b>	10.237	3	3.412
<b>Gob. Dupuy</b>	8.269	3	2.756
<b>Gral. San Martín</b>	4.211	3	1.404
<b>Belgrano</b>	3.223	3	1.074

\* Electores habilitados para votar según el padrón electoral del año 2009.

Fuente: elaboración propia en base a datos Secretaría Electoral Provincial y Ministerio del Interior de la Nación.

mento reivindicativo pierde aún más fuerza en virtud del distinto origen representativo de cada una de ellas. En efecto, se supone que la Cámara de Diputados representa al pueblo de la provincia en su totalidad; mientras que el Senado constituye la representación geopolítica provincial, permitiendo una más adecuada defensa de los intereses territoriales y regionales. De hecho, estos fueron los principales argumentos sostenidos por la mayoría oficialista en la Convención Constituyente al momento de debatirse la creación de la Cámara de Senadores<sup>4</sup>.

---

(4) «De este modo una Cámara representaría los intereses abstractos de la sociedad entera y la otra representaría los intereses concretos de las regiones o grupos en que naturalmente está subdividida la sociedad nacional ... tenemos que tener muy presentes si es que los diferentes estamentos de nuestra sociedad están o estarían adecuadamente reflejados en un sistema de naturaleza unicameral. Nosotros entendemos que una estructura unicameral, en consideración a la realidad de la provincia, no es la respuesta satisfactoria. En efecto, tenemos la realidad de un interior que más allá de los esfuerzos por una integración, más allá de los hechos concretos realizados en este sentido por el último gobierno constitucional, encuentra dificultades de hecho, yo diría casi insalvables, que conspiran contra una

Por su parte, los datos suministrados por los censos nacionales dan cuenta de que el número de habitantes sanluiseños por departamento ha variado de manera constante pero no uniforme para cada una de estas secciones (ver Cuadros 3 y 4).

De acuerdo con esa información, mientras departamentos como La Capital y Junín mantienen un crecimiento demográfico sostenido y con tasas muy diferenciadas entre sí -21,2% y 42,1%, respectivamente, para la última década-, otros departamentos han sufrido disminuciones en el número de habitantes, caso del departamento Libertador General San Martín con un porcentaje de variación negativo del 10% en los últimos diez años.

### **Cuadro 3 – Variaciones en la población censada de la Provincia de San Luis por departamento según Censos 1991 y 2001**

Departamento	Población		Variación absoluta	Variación relativa %
	1991	2001		
<b>Total</b>	<b>286.458</b>	<b>367.933</b>	<b>81.475</b>	<b>28,4</b>
Ayacucho	15.251	16.906	1.655	10,9
Belgrano	4.001	3.881	-120	-3,0
Chacabuco	15.150	18.410	3.260	21,5
Coronel Pringles	11.368	12.571	1.203	10,6
General Pedernera	90.932	110.814	19.882	21,9
Gobernador Dupuy	9.361	11.120	1.759	18,8
Junín	13.452	20.271	6.819	50,7
La Capital	121.004	168.771	47.767	39,5
Libertador General San Martín	5.939	5.189	-750	-12,6

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y resultados provisorios 2010.

---

participación adecuada a su dimensión, a su pujanza, a su realidad en la actual estructura de poder» (Taurant, Elías (PJ), Diario de Sesiones de la Honorable Convención Reformadora de la Constitución, Tomo 6, ps. 58 y 59, 9/3/1987).



#### Cuadro 4 – Variaciones en la población censada de la Provincia de San Luis por departamento según Censos 1991 y 2001

Departamento	Población		Variación absoluta	Variación relativa %
	2001	2010		
<b>Total</b>	<b>367.933</b>	<b>431.588</b>	<b>63.655</b>	<b>17,3</b>
Ayacucho	16.906	18.927	2.021	12,0
Belgrano	3.881	3.945	64	1,6
Chacabuco	18.410	20.644	2.234	12,1
Coronel Pringles	12.571	13.082	511	4,1
General Pedernera	110.814	125.470	14.656	13,2
Gobernador Dupuy	11.120	11.532	412	3,7
Junín	20.271	28.808	8.537	42,1
La Capital	168.771	204.512	35.741	21,2
Libertador General San Martín	5.189	4.668	-521	-10,0

Fuente: elaboración propia a partir de datos publicados por INDEC. Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y resultados provisorios 2010

Evidentemente, desde el momento en que estos cambios demográficos no pueden ser neutralizados con modificaciones en la distribución de las circunscripciones electorales –ya sea desde cambios en los límites geográficos o a través de variaciones en el número de escaños asignados a cada distrito–, los índices de desproporcionalidad de algunos distritos se van acentuando con el mero transcurso del tiempo, siendo los ejemplos extremos de *infrarrepresentación* el departamento La Capital<sup>5</sup>, y de *sobrerrepresentación* el departamento Belgrano<sup>6</sup>.

En este sentido, es redundante señalar que las limitaciones legales a las modificaciones en la distribución de las circunscripciones han bloqueado toda posibilidad de corregir las desviaciones indicadas.

Curiosamente, a pesar de lo manifestado por la Convención Constituyente de 1987 que declaraba que correspondía el aumento del nú-

(5) Con un porcentaje de desviación del -50,91% sobre la relación habitantes/bancas para las elecciones de diputados provinciales de 2009.

(6) Con un porcentaje de desviación del 663,62% sobre la relación habitantes/bancas para las elecciones de diputados provinciales del año 2009.

mero de diputados "conforme al artículo 102 ..."<sup>7</sup>, la reforma constitucional mantuvo prácticamente intacta la desviación en la relación población/bancas que acarrea el antiguo sistema en los distintos distritos electorales para la elección de diputados. En consecuencia, la implementación de las magnitudes fijadas por el nuevo sistema, no alcanzó para corregir la mayoría de los índices de desproporcionalidad existentes hasta entonces. En efecto, de la comparación de la relación habitantes / bancas, según las magnitudes establecidas por el sistema anterior a 1987 y por el instituido por la reforma, resulta que los porcentajes de desproporcionalidad por departamento se han mantenido más o menos invariables a lo largo del tiempo a pesar de las modificaciones legales (ver Cuadro 5).

**Cuadro 5 – Porcentajes de desproporcionalidad por departamento según magnitudes anteriores y posteriores a la reforma constitucional**

DEPARTAMENTO	1991		2001		2010	
	ANTERIOR	POSTERIOR	ANTERIOR	POSTERIOR	ANTERIOR	POSTERIOR
	A LA REFORMA	A LA REFORMA	A LA REFORMA	A LA REFORMA	A LA REFORMA	A LA REFORMA
Ayacucho	87,83%	74,68%	117,63%	102,40%	128,03%	112,07%
Belgrano	377,55%	399,74%	532,34%	561,73%	629,71%	663,62%
Chacabuco	89,08%	75,85%	99,85%	85,87%	109,06%	94,43%
Coronel Pringles	68,07%	75,89%	95,22%	104,29%	120,05%	130,28%
General Pedernera	-26,50%	-26,73%	-22,54%	-22,77%	-19,75%	-19,99%
Gobernador Dupuy	104,11%	113,60%	21,07%	26,69%	149,63%	161,23%
Junín	42,04%	48,64%	21,07%	26,69%	-0,07%	4,57%
La Capital	-44,77%	-44,94%	-49,14%	-49,29%	-50,77%	-50,91%
Lib. Gral. San Martín	221,72%	236,67%	372,95%	394,93%	516,69%	545,35%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del INDEC.

(7) Art. 4º Disposiciones Transitorias.

En definitiva, en la materia de estudio, la reforma constitucional de 1987 sólo significó el aumento en el número de integrantes de la Cámara sin corregir significativamente las desproporcionalidades existentes en la representación por departamento, con el agravante de que el nuevo dispositivo constitucional impidió la futura modificación de las secciones electorales fijadas en aquella oportunidad por la mayoría oficialista.

## 6. Otros efectos

Ahora bien, los efectos de esta distribución de circunscripciones en San Luis no se limitan a la consecuente *sobre o infrarrepresentación* política de los departamentos en el parlamento provincial; sino que también genera ventajas o desventajas, según el caso, para los partidos políticos participantes en las elecciones.

En efecto, una regla sostiene que cuanto menor sea la magnitud del distrito –mientras más pequeña la cantidad de escaños por circunscripción–, menor es el efecto proporcional del sistema electoral y disminuyen las posibilidades electorales de los partidos pequeños. Evidentemente, en las circunscripciones medianas o grandes<sup>8</sup>, al haber más cantidad de bancas en juego, los partidos políticos más pequeños tienen más posibilidades de acceder a una banca; por el contrario, en los distritos con magnitudes más bajas sale siempre favorecido el partido mayoritario (Nohlen, 1994:59).

Basta con observar que, en las dos circunscripciones de mayor magnitud –La Capital y General Pedernera– el nivel efectivo de partidos políticos que pueden ganar bancas legislativas<sup>9</sup> en una elección ha superado el índice de tres partidos; mientras que en los departamen-

---

(8) Dieter Nohlen clasifica a las circunscripciones según su magnitud en pequeñas (2 a 5 escaños), medianas (6 a 10 escaños) y grandes (más de 10 escaños).

(9) El número efectivo de partidos en bancas (NEPB) describe cuántos partidos pueden obtener escaños legislativos en un sistema electoral. El índice ha sido elaborado según la fórmula Laakso y Taagepera seguida por Calvo y Escolar, 2005:30.

tos Libertador General San Martín y Belgrano el mismo índice no ha alcanzado a dos partidos por distrito.

Lógicamente, una menor expectativa de ganar bancas en la elección desalienta a candidatos y partidos a presentarse y la competencia partidaria decae. Así, sin perjuicio que este no sea el único factor que explique el resultado, se puede observar el contraste del nivel efectivo de efectivo de partidos en votos<sup>10</sup> entre los cuatro departamentos (ver Gráfico 6).

Si se traslada la regla a otra arena política, como la elección de senadores, se observa que el nivel efectivo de partidos en votos ha descendido bruscamente en el período estudiado –de un máximo de 3,56 en 2005 a 1,67 en 2009–, mientras que el nivel efectivo de partidos en bancas se ha mantenido en 1, ya que el partido oficialista –Partido Justicialista– ha retenido desde el año 2001 el 100% de los cargos disputados.

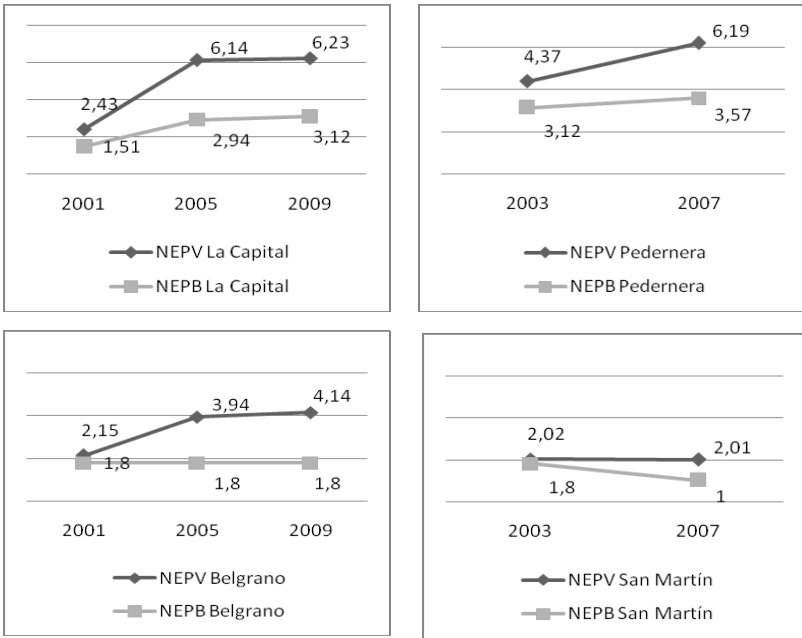
Si bien los efectos políticos de un sistema electoral nunca dependen de un solo elemento, se puede afirmar que las bajas magnitudes de algunos departamentos provinciales en la elección de diputados o de todos en la categoría de senador han ido desalentando la competencia partidaria y, con ello, han contribuido a consolidar la posición del partido ganador, es decir del oficialismo provincial. La tendencia se advierte más claramente observando los niveles efectivos de partidos en votos y en bancas para el total de la provincia (ver Gráfico 7).

En el caso sanluiseño y conforme con la regla explicitada, las secciones electorales con magnitudes más altas para diputados –La Capital y General Pedernera– podrían asegurar a más partidos políticos pequeños su participación en la representación política provincial; sin embargo, son “castigadas” con magnitudes todavía bajas en relación al número de habitantes que las pueblan y, por ende, infrarrepresentadas, según ya fuera explicado. Por tal motivo, el premio en ban-

---

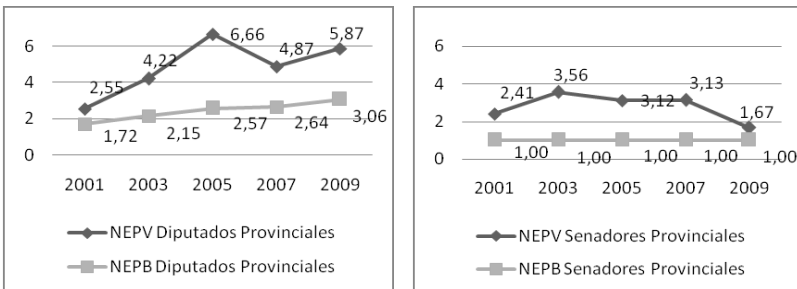
(10) El número efectivo de partidos en votos (NEPV) describe cuántos partidos relevantes, con capacidad competitiva, existen a nivel electoral. El índice ha sido elaborado según la fórmula de Laakso y Taagepera seguida por Calvo y Escolar, 2005:30.

**Gráfico 6 – Nivel efectivo de partidos en votos y en bancas por departamento para elecciones de diputados provinciales**



Fuente: elaboración propia en base a datos Secretaría Electoral Provincial y Ministerio del Interior de la Nación.

**Gráfico 7 – Nivel efectivo de partidos en votos y en bancas de la Provincia de San Luis para las elecciones de diputados y senadores provinciales**



Fuente: elaboración propia en base a datos Secretaría Electoral Provincial y Ministerio del Interior de la Nación.

cas que se lleva el partido ganador en los distritos del interior de bajas magnitudes es todavía mayor en términos comparados.

El aumento sostenido en el nivel efectivo de partidos políticos que participan en la contienda electoral por diputados indicaría que la provincia no ha escapado al proceso de fragmentación partidaria que se advierte en el orden nacional (Calvo y Escolar, 2005:29), con cada vez mayor cantidad de partidos políticos que se presentan a competir por cargos legislativos.

Sin embargo, esta fragmentación del voto, concentrada especialmente en los distritos electorales más densamente poblados, reflejaría una mayor competencia entre partidos pero no habría significado una consecuente fragmentación legislativa, puesto que el nivel efectivo de partidos que obtienen escaños legislativos no ha aumentado en la misma proporción que el índice de partidos participantes en elecciones (ver Gráficos 6 y 7).

## **7. El efecto desproporcional en relación a los partidos políticos**

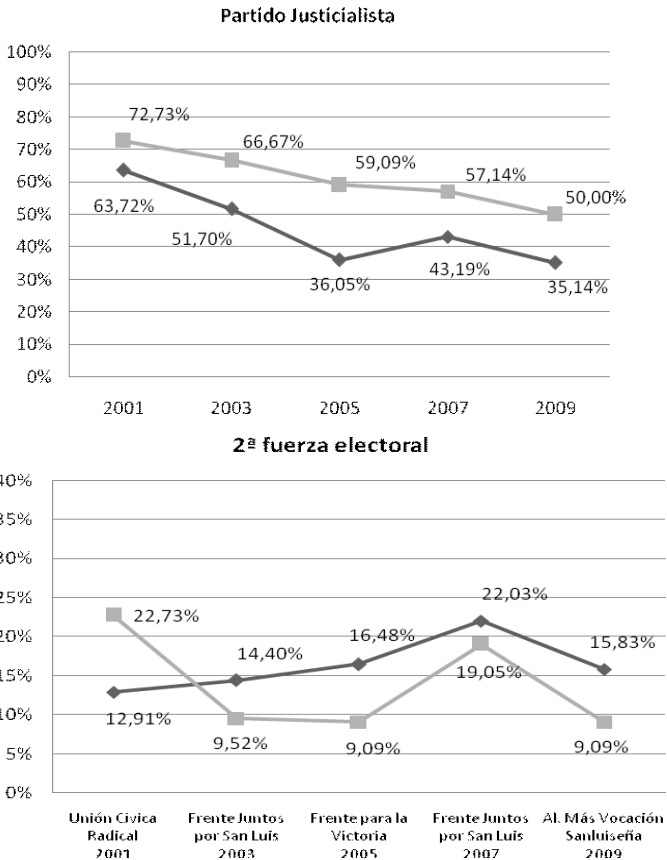
De lo expuesto hasta aquí se desprende que hay determinadas reglas electorales posteriores a la reforma constitucional de 1987 que contribuyen a generar desproporcionalidades en la relación entre los votos obtenidos por los partidos políticos en las elecciones y las bancas ganadas en consecuencia.

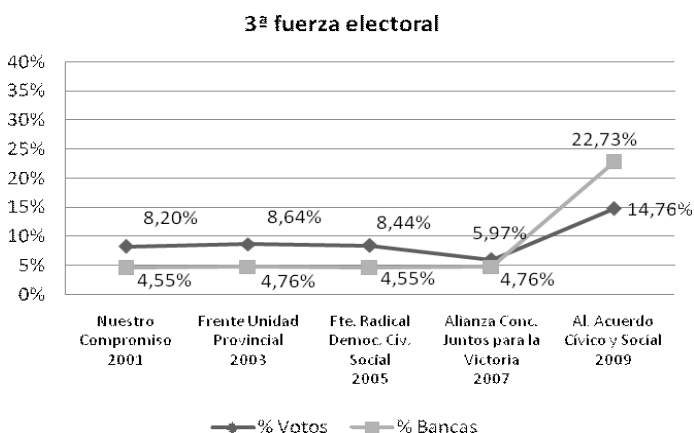
Ahora bien, del análisis de los resultados por partidos políticos –votos absolutos, porcentajes de votos, distribución de bancas entre los partidos, etc.– se advierte que el beneficiario casi exclusivo de esas desproporcionalidades ha sido el partido oficialista, es decir el Justicialismo provincial.

En efecto, para valorar el impacto electoral de un sistema no basta con estudiar el número total y absoluto de votos obtenidos por un partido, sino que hay que atender también a la asignación efectiva de bancas que consigue con ese resultado (Calvo y Escolar, 2005:167). Del análisis de los porcentajes de votos y bancas obtenidos por las

tres principales fuerzas políticas en las elecciones para diputados provinciales entre el 2001 y el 2009, surge que el partido oficialista (Partido Justicialista) ha obtenido sistemáticamente mayor porcentaje de bancas con respecto al porcentaje de votos obtenidos en la elección (sobrerrepresentación), mientras que los partidos opositores han sufrido en general el fenómeno inverso, es decir, que han conseguido un porcentaje de bancas en la cámara baja menor al porcentaje de votos ganados en las urnas (infrarrepresentación) (ver Gráfico 8).

**Gráfico 8 – Porcentajes de votos y bancas obtenidos por las distintas fuerzas electorales en la elección de diputados provinciales – Total de la provincia**





Fuente: elaboración propia en base a datos Secretaría Electoral Provincial y Ministerio del Interior de la Nación

Por ejemplo, en la última elección de diputados provinciales –año 2009–, el oficialismo obteniendo el 35,14% de los votos se quedó con el 50% de las bancas. Por su parte la segunda fuerza electoral opositora –Alianza Más Vocación Sanluiseña–, habiendo conseguido el 15,83% de los votos apenas obtuvo el 9,09% de los escaños en juego.

En otras palabras, la desproporcionalidad entre el porcentaje de votos y escaños que obtiene cada fuerza electoral, no tiene consecuencias equivalentes para todos los partidos, sino que la condición de ganador del Partido Justicialista en cada elección redundaba en un premio extra en bancas para ese partido consolidando su posición de *partido predominante* en la provincia. Predominante en el sentido que conserva el control del poder legislativo gracias a su mayoría parlamentaria y se mantiene sin alternancia en el Poder Ejecutivo (Trocello, 2008:152).<sup>11</sup>

Cabe destacar que los porcentajes de votos obtenidos en las elecciones legislativas por los partidos políticos participantes, son computados sobre el total de votos positivos, por lo que a los fines de anali-

(11) Según la categoría conceptual elaborada por Giovanni Sartori (1994) se habla de un *partido predominante* cuando habiendo libre competencia política partidaria gana casi siempre el mismo partido.

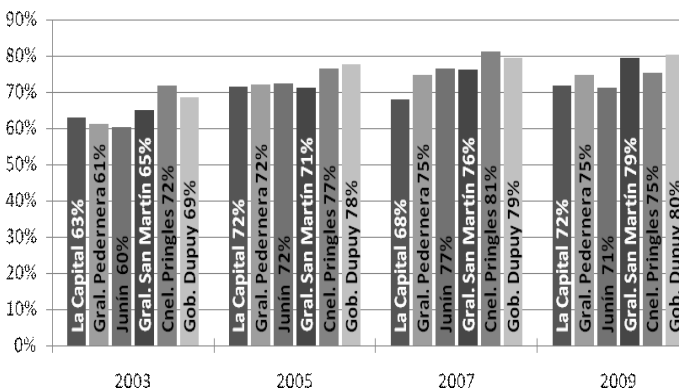


zar las preferencias electorales de los ciudadanos no se puede ignorar los porcentajes de participación de los electores en el acto eleccionario (ver Gráfico 9).

En la provincia, a pesar de que el voto es obligatorio (art. 93 CP) para todos los ciudadanos argentinos de 18 años de edad que sean hábiles (art. 1º Ley XI-0345-2004), de acuerdo con los datos obtenidos, el promedio de asistencia a las elecciones legislativas de la última década ha alcanzado el 70,33% sobre el total del padrón. Con respecto a los votos nulos y blancos, también en la provincia, en la última elección legislativa del año 2009, representaron el 4,52% del total del padrón (ver Cuadro 10).

Sin perjuicio de la importancia de su consideración, la complejidad de un análisis explicativo que intentara justificar la participación o el ausentismo de los ciudadanos sanluiseños a las elecciones excedería los límites de este trabajo, por lo que sólo se ofrecen los datos estadísticos que llaman la atención sobre la existencia de otros factores que inciden en la conformación de las preferencias del electorado provincial.

**Gráfico 9 – Porcentajes participación por departamento en elecciones legislativas sobre el total del padrón**



Fuente: elaboración propia en base a datos Secretaría Electoral Provincial y Ministerio del Interior de la Nación

### Cuadro 10 – Porcentajes de ausentismo y votos no positivos Elecciones legislativas 2009

<b>ELECCIONES LEGISLATIVAS 2009</b>	<b>TOTAL ELECTORES</b>	<b>AUSENTISMO</b>	<b>VOTOS NO POSITIVOS (blancos y nulos)</b>
Capital	136.155	29,14%	4,44%
Pringles	10.237	26,18%	8,64%
Junín	19.781	30,06%	5,66%
Belgrano	3.223	30,69%	1,02%
Dupuy	8.269	22,35%	2,44%
Belgrano	3.223	55,35%	0,84%
Pedernera	85.896	27,50%	6,29%
San Martín	4.211	22,54%	2,23%
Ayacucho	14.594	30,51%	2,82%
<b>PROVINCIA</b>	<b>285.589</b>	<b>28,39%</b>	<b>4,52%</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos Secretaría Electoral Provincial y Ministerio del Interior de la Nación.

A la luz del análisis presentado, se puede concluir que el sistema electoral sanluiseño presenta un fuerte sesgo mayoritario. Entendiendo por sesgo mayoritario al premio de bancas que obtiene un partido político por su sola condición de ganador en una contienda electoral (Calvo y Escolar, 2005:168). Es decir, independientemente de los votos absolutos obtenidos en una elección, el Partido Justicialista, como partido ganador de las elecciones legislativas en el período estudiado se ha beneficiado con un premio sostenido en bancas derivado, entre otros factores, de la implementación de reformas electorales favorable a sus intereses.

En efecto, según ya fuera explicado, las reglas electorales referidas a la distribución de circunscripciones electorales han propiciado las desproporcionalidades denunciadas. Ha sido demostrado que, por más proporcional que intente ser la fórmula electoral de un sistema, el efecto de distribución de las circunscripciones domina sobre el método de conversión de votos en escaños (Nohlen, 1994:85).

En consecuencia, el sistema electoral beneficia a aquellos partidos políticos que, como el oficialista, tienen fuerte presencia en el interior provincial y pueden aprovechar los beneficios que acarrea la desproporcionalidad resultante de las bajas magnitudes de esos distritos, así como de la alteración de la relación electores por bancas en los distritos más densamente poblados.

Por su parte, relacionado también con otras áreas del sistema electoral y vinculado con las ventajas o desventajas conseguidas por ciertos partidos, cabe tratar la barrera legal del 3% (art. 7º, Ley XI-0345-2004) que fija el mínimo de votos del total del padrón electoral que debe obtener un partido político para participar en la distribución de bancas. Dicho porcentaje es tan bajo que sólo tiene incidencia en los grandes distritos electorales de la Provincia, impidiendo que partidos políticos pequeños puedan aprovechar la posibilidad de una magnitud mayor y tener posibilidades de una banca.

## **8. La valoración del sistema**

Según sostiene Dieter Nohlen, no existe el sistema electoral ideal. Por el contrario, los sistemas electorales cumplen con diferentes exigencias y en su valoración intervienen tanto consideraciones de tipo teórico-democráticas como político-partidarias. Por lo tanto, la elección de un determinado sistema electoral depende de la aprobación de esas exigencias en relación con el sistema y en un contexto social, geográfico e histórico específico (Nohlen, 2005:125). En definitiva, cuando se valora un sistema electoral se intenta evaluar si éste cumple con el modelo o las expectativas esperados.

Esta perspectiva de evaluación funcionalista no significa ignorar aquellos elementos de la democracia tales como la participación y la competencia política, las elecciones libres y el pluralismo político (Nohlen, 2006:134) y asumir que el sistema no puede ser neutral en materia de ciertos valores. Es evidente que el actual sistema electoral sanluiseño satisface las expectativas del aparato político dominante, no obstante es susceptible de manipulaciones y favorece la concentración de recursos políticos y la permanencia en el poder del régimen oficialista.

En consecuencia, el actual régimen electoral sanluiseño no puede asegurar que refleje en la mayor medida posible la voluntad democrática de la provincia.

Es probable que un sistema electoral perfectamente proporcional implicaría la completa fragmentación de la representación parlamentaria y, tal vez, acarrearía consecuencias negativas en la gobernabilidad de un Estado. Sin embargo, no es menos cierto que, en palabras de Carlos Alarcón, “los matices a la proporcionalidad en aras de la gobernabilidad” deberían fundarse en criterios racionales y coherentes que se ajusten a principios democráticos universales como la igualdad de voto y la libertad de voto (Alarcón y Soriano, 2004:59). En el caso sanluiseño, las desproporcionalidades resultantes de la implementación de ciertas reglas electorales condicionan seriamente la vigencia de estos principios políticos y se han destinado casi exclusivamente a la consolidación del régimen político dominante.

## **9. Efectos del sistema electoral sobre el régimen político**

Las reformas electorales referidas han sido resultado de la voluntad política oficialista y, evidentemente, han contribuido a la concentración de recursos políticos y a perpetuar el dominio del Partido Justicialista en las cámaras legislativas.

Con el control absoluto de la Cámara de Senadores, asegurado con una magnitud que impide la presencia de las minorías, y con mayorías en la cámara baja<sup>12</sup> –propiciadas por el sesgo mayoritario del sistema–, el aparato político justicialista no sólo ha fijado la agenda legislativa sino que también ha desbaratado los mecanismos de control entre poderes. Por caso, la Constitución de la Provincia de San Luis (art. 132) exige mayorías agravadas (dos tercios de los miembros presentes) para asegurar la aprobación de un proyecto controvertido.

---

(12) En la última década, el Partido Justicialista nunca obtuvo menos del 50% de las bancas de diputados en juego.

Según la norma constitucional, si la cámara de origen insiste con dos tercios de los votos define la cuestión. Evidentemente, contar con esa mayoría implica la posibilidad de licuar el control legislativo y, aún así, poder enunciar que se cumple con la formalidad republicana de la división de poderes (Trocello, 2008:275).

Por lo expuesto, sin pretensiones de agotar las causas que explican la existencia y permanencia de un régimen político de la naturaleza del sanluiseño, es indudable que el régimen electoral provincial ha contribuido al proceso de concentración de recursos políticos del aparato justicialista y, en este sentido, sería aconsejable una revisión seria, detallada y consensuada de sus disposiciones de modo de garantizar una de las claves de toda sociedad democrática cual es el acuerdo sobre las reglas de procedimiento que legitiman el acceso al poder.

## Bibliografía

- Alarcón, C. y Soriano, R.: *Justicia electoral. Un nuevo modelo electoral para España*, Almuzara, España, 2004.
- Calvo, E. y Escolar, M.: *La nueva política de partidos en la Argentina*. Prometeo, Buenos Aires, 2005.
- Nohlen, D.: *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Fondo de Cultura Económica. México, 1994.
- Nohlen, D.: *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- Nohlen, D.: *El institucionalismo contextualizado. La relevancia del contexto en el análisis y diseños institucionales*, Porrúa-UNAM, México, 2006.
- Rae, D.W.: *The Political Consequences of Electoral Laws*,. YALE University Press. Boston, 1971.
- Trocello, G.: *La manufactura de "ciudadanos siervos". Cultura política y regímenes neopatrimonialistas*, Nueva Editorial Universitaria, San Luis. Argentina, 2008.

# El debate sobre qué es democracia nunca se ha cerrado

Juan Jesús Mora Molina

## 1. Introducción

Tratar de definir la democracia, de forma sistemática, y sin ambages, no está alcance ni de la Ciencia Política, ni de la Filosofía Política, ni de la Filosofía del Derecho actuales; y creo que esto va a ser así durante mucho tiempo.<sup>1</sup> De hecho, existen muy pocos conceptos tan escurridizos como el de "democracia",<sup>2</sup> por lo que en este caso tendremos que conformarnos con diseñar "tipos-ideales", desde el minimalismo hasta el maximalismo. Si bien es cierto que todas las posturas servirán para abrir debates en el ámbito académico y de opinión pública, su reiteración —y la infecundidad de muchos de los mismos— beneficiará la pretensión de quienes no desean alcanzar consenso alguno sino simplemente imponer su autoridad, su narrativa, sobre un suelo que se quiebra.<sup>3</sup>

- 
- (1) La pluralidad de aristas que incorpora la democracia como objeto de estudio desde distintas disciplinas impele a un abordaje multiperspectivista, una postura que nos ayudará a una mejor precisión, pero no a una definición exacta, aspiración hartamente improbable.
  - (2) A este concepto, se le agregan expresiones que bien desvirtúan la imagen que de él comúnmente se posee, bien orientan la construcción de la misma. ¿Significan lo mismo giros tales como «democracia *simpliciter*», «gobierno democrático» o «sociedad democrática»? Obviamente, no. Vid. Siedentop, L., «El dilema de la democracia moderna», en *La democracia en Europa*, Siglo XXI, Madrid, 2001. O si acudimos al no menos famoso discurso de Gettysburg pronunciado por A. Lincoln, el corolario con el que lo cierra («*la democracia es el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo*»), al ser analizado atómicamente, revela una serie de discrepancias de significados ocultos.
  - (3) En una entrevista realizada por Antonio Polito a Ralf Dahrendorf, 2002, y publicada en ed. Crítica, éste respondió de forma tajante ante la cuestión de si era posible edificar una «nueva democracia», una posdemocracia que dejara atrás la etapa de la democracia «clásica» moderna de orden liberal: «[...] Si las institucio-

Con el fin de no incurrir en torpes falacias, no estará de más apuntar una serie de inconvenientes que nos acompañarán a lo largo de estas páginas:

- Como tendremos la oportunidad de comprobar, toda abstracción de conceptos flexibles, como el de “democracia”, no será más que una pura entelequia contaminada ideológicamente.<sup>149</sup> Y no puede ser de otra manera, pues variables de índole económica, jurídica, política y social —e incluso axiológica— confluyen en su arquitectónica; y dependiendo de su jerarquización, se obtendrán dispares modelos. Es hartamente difícil, por no decir casi imposible, que nos pongamos de acuerdo acerca de un único estándar de democracia, a no ser que no nos importe incurrir en falacia idealista, atribuyendo una dinámica evolutiva lineal a las distintas democracias reales. Es más, hay que advertir desde el principio que cualquier intento será insatisfactorio, para unos y otros, tanto en su aproximación teórica como en su diseño final. Quienes hemos dedicado años de nuestra vida a la consulta y análisis de la literatura y doctrina al uso, somos plenamente conscientes de que nin-

---

nes tradicionales ya no pueden estar en condiciones de obrar un milagro, de solucionar la ecuación entre los gobernantes y los gobernados, ¿cómo podemos seguir siendo fieles a los principios que inspiran la democracia? [...] Los demócratas no deben, pues, cerrar los ojos ante la realidad y los cambios que han acaecido, sino que deben intentar aplicar los principios liberales a una situación que ha cambiado en profundidad. Después de la democracia, nosotros debemos y podemos construir una nueva democracia». De estas palabras, parece extraerse una conclusión pavorosa: o actuamos a tiempo o asistiremos a un proceso de esterilización democrática.

- (4) «¿Qué es una ideología?», es la cuestión que deviene contestar. Carece de interés aquí la precisión marxista del término, aunque nada impide una lectura desde el mismo, si bien nos llevaría a un callejón sin salida. Prefiero optar por la definición amplia dada por J. Plamenatz (1970), en *Ideology*: «conjunto de creencias, ideas o incluso actitudes íntimamente relacionadas, características de un grupo o comunidad». Si aplicamos esta enunciación a la arena política, obtendremos que la ideología política es el «conjunto de ideas y de creencias» que la gente tiene sobre su régimen político y sus instituciones, y su propia posición y rol dentro de él». Por tanto, «Al tratar las ideologías (todas las ideologías), debemos tener siempre en mente [...] dos características fundamentales: una determinada ideología política racionaliza el status quo, mientras que otras ideologías y movimientos rivales lo cuestionan» (Cfr. Macridis, R. C. y Hulling, M. L., *Las ideologías políticas contemporáneas*, Alianza Editorial, Madrid, 1996, pp. 14-15).

guna de las definiciones que se arrojen acerca de ese sueño emancipador de la humanidad será de agrado universal. Por lo que, vocablos como “democracia” más que significado albergarán sentidos, orientados desde los muchos prismas y desde los muchos matices de las distintas corrientes y escuelas de pensamiento.

- Es innegable la abundante producción editorial sobre teoría democrática a nivel teórico y/o práctico, en la que, en muchas ocasiones, predomina más lo periodístico —englobado en el campo de la *doxa*— que lo científico. Justamente, ésta es la causa de la incertidumbre de que nos topemos con un sinfín de juicios sobre lo que se entiende por democracia y sobre lo que ésta debería comprender. La carencia de asideros acreditados e indubitables es, así, producto de la génesis polémica del concepto que se busca definir. Cabría asumir que el contexto de justificación sesga el *approach* realizado en el de descubrimiento, desvirtúa los hechos, ahombriendo teorías sobre modelos incompletos. Por ello, los académicos y creadores de opinión parecen estar más interesados en la crítica destructiva y/o en la deconstrucción que en erigir espacios de debate compartido y proponer alternativas.<sup>5</sup>
- La ausencia de estabilidad en los criterios no empece en absoluto el hecho de que sea dable la concurrencia de una serie de vías identificativas *tópicas*. En efecto, la determinación de unos lugares usuales, de unos denominadores comunes, puede coadyuvar a generar puentes entre los respectivos campos del ser y del de-

---

(5) Es perfectamente aplicable Cfr. Berlin, I., *El sentido de la realidad. Sobre las ideas y su historia*, Madrid, Taurus, 1998, pp. 34-35 y 66: «Los grandes constructores de sistemas han expresado e influido a la vez con sus obras en las actitudes humanas frente al mundo —la luz bajo la que se contemplan los acontecimientos— [...] han afectado profundamente a los conceptos y categorías humanos, a la mirada con la que los hombre ven o perciben y comprenden el mundo, a las lentes a través de la que miran [...] Los prejuicios de la mayoría de los hombres que se consideran prácticos frente a las soluciones de los programas sociales preconizadas por los teóricos —la desconfianza popular hacia los intelectuales y doctrinarios— nacen del sentimiento de que los programas simplifican en exceso la compleja trama de la vida humana, de que, en lugar de acomodarse a sus contornos, tratan de alterarlos, de obligarla a adaptarse a la simetría y a la simplicidad de los propios modelos, así como que no prestan atención a la informe realidad cambiante de las vidas humanas [...]»



ber ser, de lo descriptivo y de lo normativo. De nada nos será de utilidad partir sobre principios generales de la democracia en abstracto sin tener en cuenta los estudios empíricos, y viceversa. La democracia como cuestión de la Teoría de la Justicia,<sup>6</sup> fundada exclusivamente en el ámbito teórico, no deja de ser una mera elucubración, un puro constructo mental. Igualmente, la democracia solo en virtud de estudios de campo cae en un reduccionismo positivista.<sup>7</sup> Ambos enfoques, tomados de forma aislada, deforman la percepción del objeto.<sup>8</sup>

A pesar de las indicaciones anteriores, nos engañaríamos si no suscribiéramos desde el inicio que las propuestas nacidas en la contemplación, y también las teorías auspiciadas sobre modelos prácticos netos, se encuentran entre sí en pugna incesante y que las diferencias suelen estribar, primordialmente, en las preferencias –casi siempre de tinte político-ideológico, declarado o no– que exprese cada autor. Por ejemplo, es irremediable que la concepción de la propiedad privada como derecho *apud alios* choque frontalmente con la visión de lo público-estatal de ciertos pensadores y profesionales, mientras que para otros la introducción del *welfarismo* sea un tema vedado. Pero todavía

---

(6) Vid. Barry, B., *Teorías de la justicia*, Gedisa, Barcelona, 1995.

(7) Muy propio de la Ciencia Política norteamericana. No obstante, autores destacados como Larry Diamond y Leonardo Morlino introducen la acertada combinación de metodologías cuantitativa y cualitativa, separándose del comparativismo de otros investigadores de referencia.

(8) Para evitar este despropósito, no estará de más atender a la advertencia que hace Pérez-Díaz, V., *El malestar de la democracia*, Crítica, Barcelona, 2008, pp. 238-39: «La democracia, con su práctica y su cultura política, no está en el vacío [...] Existe un contexto que le da contenido, y reposa y arraiga en un suelo del que se nutre [...] En ese suelo se encuentran los nutrientes de los imaginarios y prácticas correspondientes de la economía y de la sociedad civil. Porque se trata de atender, sobre todo, no a los actos cruciales de unos u otros actores estratégicos en un momento dado, sino a los ajustes y reajustes continuos que, a la vista de una experiencia siempre cambiante, requiere el funcionamiento de estas instituciones. Estos ajustes y reajustes precisan de decisiones mantenidas y aplicadas a lo largo del tiempo, en buen tiempo y en tiempo de tormenta, que responden a las conductas habituales de unos y otros, políticos y ciudadanos, a sus costumbres ‘virtuosas’ o ‘viciosas’, en este sentido. Sólo esas ‘virtudes’ permitirán que una filosofía de los valores de un orden de libertad se convierta, a la larga, en una ‘razón realizada’ o en una ‘realidad razonable’, con un grado u otro de aproximación».

podríamos incidir más: ni siquiera entre autores o concepciones próximas distinguimos un elenco básico cerrado en torno a qué derechos han de ser considerados fundamentales. Volvamos a la propiedad privada. ¿Podría existir una auténtica democracia sin iniciativa privada o despojando a ésta del beneficio de su esfuerzo? Hay estudiosos –y activistas y políticos de la “izquierda transformadora”– que piensan que el liberalismo, por su impronta privatista, elimina toda posibilidad de alcanzar un efectivo escenario democrático. Y qué decir del derecho a la participación política: ¿un sistema que discrimine a ciertos grupos es democrático? Para nosotros, no; aunque en numerosos países es un tema que ni se plantea y se les denomina “democráticos”.

Por consiguiente, nadie que se aproxime al estudio de la historia de las ideas y del pensamiento, o simplemente al estudio de las diversas corrientes políticas y sociales, ha de olvidar que se adentra en el territorio de lo doctrinal y de lo verosímil, que transita por divergentes narrativas: ninguna idea es pura ni arquetípica, sino que todas están maculadas por intereses, predilecciones, singularidades y parcialidades que determinan su formación e interpretación.

Pese a esta observación, la mayoría de los gobiernos más robustos y duraderos que el mundo ha conocido en su historia más reciente han crecido y madurado bajo el apelativo de “democráticos”. Pero una cosa es arrogarse un atributo y otra muy distinta granjearse el derecho a detentarlo. Esto es, recurriendo al refranero popular español, tan sabio como extenso, dichos como “Donde digo ‘digo’, digo ‘Diego’ ” o “Del dicho al hecho hay un trecho” nos vienen como anillo al dedo para señalar que muchos regímenes que se califican como “democráticos” o no lo son, o sólo lo son en cierto grado, mayor o menor, pero no pleno.

## 2. Democracia y calidad

No es posible constatar acuerdo alguno acerca de cómo afrontar el desafío de evaluar los rendimientos de un sistema democrático. Uno de los motivos que provocan esa situación de inseguridad y ese estado de imprecisión se localiza en que no se ha logrado cerrar el debate

sobre qué es la democracia. Desde la antigüedad clásica es una cuestión perenne que ha recibido disímiles tratamientos por parte de una pléyade extensísima de pensadores. Podemos constatar la concurrencia de una amplia gama de teorías, conceptos y modelos que, en bastantes ocasiones, se contradicen. Y este acervo no sólo incluye planteamientos prescriptivos o normativos, sino que el mismo fenómeno se reproduce en el ámbito descriptivo, como señala muy acertadamente David F. J. Campbell.<sup>9</sup> Y por si no fuera suficiente, más allá de los despachos académicos y/o políticos, el sentir de la mayoría de las ciudadanías, sobre todo en las democracias consolidadas, es que ya no basta con disfrutar de un régimen que formalmente se tilda de “democrático” sin profundizar ni radicalizarse en la *democratización*.<sup>10</sup> El problema, entonces, se recrudece, el asunto se retuerce, ya que si la indecisión planea sobre la definición principal, ahora se le añade una nueva dimensión: a saber, cómo profundizar y mejorar el sistema.<sup>11</sup>

---

(9) Campbell, David F.J., *The Basic Concept of the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*. Vienna. Democracy Ranking, 2008, p. 4.

(10) Término también controvertido. Una de las mejores síntesis que he tenido la oportunidad de consultar al respecto es la de Pasquino, G., «Sobre la democratización», en *Democracia exigente*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 22ss: «El proceso de democratización ha sido planteado y estudiado hasta ahora como un proceso relacionado con el retorno o, más frecuentemente, con el acceso a la democracia de regímenes gobernados de un modo autoritario o semiautoritario. Según demuestran los estudios de Dahl y las propuestas de Lindblom y Bobbio, hay que referirse a la democratización como a un proceso interno de todas las estructuras que operan en un régimen democrático. De modo que el máximo de democracia se conseguiría y mantendría una vez que todas las estructuras, todas las organizaciones y todas las asociaciones operantes en un régimen democrático hubiesen sido democratizadas».

(11) Sin embargo, relacionar la mejora del sistema con las múltiples preferencias de la ciudadanía no es algo tampoco simple de hacer. Powell, G. B., Jr., deja bien a las claras en *On Democratic Responsiviness*, intervención en «The Quality of Democracy: Improvement or Subversion?» Conference, Stanford University, October 10, 11, 2003, p. 6, que la conocida como «paradoja de Arrows» dispone que, en relación a las preferencias agregadas de múltiples sujetos sobre opciones individuales: «[...] there are distributions of preferences on which no outcome may be unequivocally preferred by a majority of citizens to all other outcomes. The only condition under which is definitely not true is when all the preferences may be summarized on a single dimension; under that condition the position of the median voter will defeat any other position (assuming citizens always favor the position closer to them)». Dada la complejidad social, la democratización puede ser un anhelo colectivo pero la distribución de preferencias sobre cómo llevarla a cabo puede bloquearlo y dispararlo.

Con dicho fin, con el de perseguir sin denuedo mayores cotas de democracia mediante nuevos espacios de participación y de ejercicio y control del poder, se ha de abordar un tema básico, a la par que fundamental, como es el que representa la realización sistemática de un seguimiento de la propuesta e implementación de medidas encaminadas en tal sentido.

Cómo podría medirse la calidad de la democracia es una interrogante que comienza a tener fuerza y auge tanto a nivel académico<sup>12</sup>, institucional y de la propia sociedad civil<sup>13</sup>. No obstante, el tema no

- 
- (12) Brugué, Q. «2. El debate académico en torno a la calidad de la democracia», en Pares, M. (coord.): *Participación y calidad democrática*, Ariel, Barcelona, 2009, pp. 123ss, detalla con gran precisión la evolución y el contexto en el que aparece el atractivo por estudiar científicamente los rendimientos democráticos. Merece la pena un breve resumen sin intención de agotar todos los datos: «[...] el interés por diseñar una política democrática capaz de hacer frente a los retos que la sociedad nos impone en cada momento ya aparece en trabajos clásicos como los de Dewey (1927), Arendt (1958), Habermas (1962) o Barber (1984). A partir de los años setenta, [...] se abre, pues, con aportaciones seminales como las de Macpherson (1966 y 1973) o Crozier, Huntington y Watanuki (1975), el debate sobre la ‘crisis de la democracia’ [...] Durante esta década, [...] en América Latina y en Asia (se) construye un escenario altamente crítico. Un escenario que, a juicio de numerosos analistas, parece poner en cuestión la estabilidad política y el crecimiento económico logrado en las dos décadas anteriores (Verba y Nie; Berba, Nie y Kim, 1978; O’Connor, 1981; Habermas, 1976; Offe, 1984 y 1985). Sin embargo, ya en los años ochenta las previsiones apocalípticas se moderan. [...] de forma paradójica, la extensión cada vez mayor de la democracia coincide con una creciente insatisfacción respecto a su funcionamiento y, por lo tanto, con la necesidad de revisarlo (Milbrath, 1977; Inglehart, 1977; Sartori, 1987; Held, 1987; Bobbio, 1989; Dahl, 1989). En torno a estas ideas, el trabajo académico ha producido una prolífica literatura [...] (Giddens, 1987; Dalton, 1996; Inglehart, 1990; Norris, 1999; Putman, 2002, Torcal, 2003). [...] El debate se ha intensificado y diversificado en los últimos años, coincidiendo con la cada vez más extendida sensación de estar ante un cambio de época, [...] Held (1995), Castells (2001), Sennet (2000 y 2006), Baumann (2000 y 2001), Beck (1998), Subirats (2003) o Innerarity (2006)».
- (13) Los barómetros cuyo uso es el más extendido (financiados por instituciones públicas y académicas y por fundaciones privadas) son, entre otros, el *Índice Vanhanen* (Noruega), el *Polity* (EE.UU.), el *Índice Freedom House* (EE.UU.), el del Instituto IDEA (*International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, Suecia), *The Economist Intelligence Unit’s Democracy Index* (Reino Unido- EE.UU.), el *Bertelsman Transformation Index* (Alemania) o el creado por el NCCR (*Nacional Center of Competence in Research Challenges to Democracy in the 21<sup>st</sup> Century*, Suiza). Cada uno de ellos hace hincapié en

queda bien circunscrito con un enunciado tan general. ¿Por qué? No es plausible hablar de la "democracia" en abstracto, ya que tan sólo se trata de un nombre, sino de *democracias*. Por tanto, no podemos iniciar el discurso desde un punto de partida igual para todos los Estados, puesto que el nivel de calidad institucional, de desarrollo de la sociedad civil y de experiencia de la libertad suele ser muy disímil y ceñirá, enormemente, su evaluación.<sup>14</sup> De hecho, con unos criterios minimalistas de *democracia procedimental* o *electoral* (o, en palabras de Guillermo O'Donnell, "democracia delegativa"<sup>15</sup>) casi todos los regímenes del planeta alcanzarían el estándar básico. Pero como bien denuncia Vargas-Machuca, una propuesta de esa guisa posee un potencial explicativo muy restringido, "y no ya porque no capta otros componentes de la democracia, sino porque no nos vale para poder distinguir una democracia normal de las llamadas 'democracias defectivas' y demás regímenes híbridos".<sup>16</sup>

Ahora bien, se puede afirmar, sin temor alguno, que ambas discusiones –qué es la democracia y cómo particularizar unos criterios que midan su calidad– se encuentran muy interconectadas, tanto que se

---

aspectos relevantes para su marco metodológico, por lo que no es dable inferir que sean intercambiables. Cada *índice* logra generar una instantánea de una democracia aislando algunos de sus elementos específicos y desarrollando indicadores que nos sirvan de factores comparativos en el futuro. Los marcadores que arrojen situaran a un estado en la posición que le corresponda entre el espectro que va de la más perfecta democracia hasta la más completa autocracia (a esto se lo denomina «rankear»).

Sin embargo, hemos de tener siempre en cuenta que notados los índices miden lo mismo, por lo que su aplicación indiscriminada hará gala de conclusiones alejadas entre sí.

- (14) «A todo modelo de democracia le subyace una concepción básica de justicia como sustrato de su fundamento, razones y características que condiciona sobremanera los criterios e indicadores de su calidad», Vargas-Machuca Ortega, R., *La calidad de la democracia*, conferencia dictada el 10-02 en el Ateneo de Cáceres, en la programación de su seminario Permanente, 2007a, p. 2, nota 4.
- (15) Vid. O'Donnell, G., «Delegative Democracy», *Journal of democracy* (January), 1994.
- (16) Vargas-Machuca Ortega, R., *Indicios de la calidad de la democracia*, conferencia dictada el 14-12-2006 en la sede del Instituto Asturiano de Administración Pública –IAAP– en el Ciclo «Desafíos de la democracia, problemas del mundo», IAAP, Oviedo, 2007b, pp.5-6.

afectan mutuamente.<sup>17</sup> De hecho, si nos fijamos en la primera de ellas, la vacilación y la falta de una aceptación amplia sobre los rasgos definitorios y, a la vez, definitivos sobre lo que se ha de entender por un buen sistema democrático y cómo clasificarlo se patentiza nada más comparar opiniones de distintos expertos.<sup>18</sup> Como sostienen dos de los más prestigiosos investigadores en este ámbito, Larry Diamond y Leonardo Morlino, los conceptos de "democracia" y de "calidad" no pueden estudiarse aisladamente, a modo de compartimentos estanco, ya que para analizar la calidad de una democracia, y aspirar a su mejora, tenemos que especificar en primer lugar cuál es nuestro marco teórico de partida, es decir, cuáles son los requisitos mínimos para una "buena democracia", y en segundo lugar debemos fijar a qué clase de régimen democrático deseamos llegar, esto es, si nos resultan suficientes o no dichas exigencias para el establecimiento y desarrollo de la "buena democracia".

Y esto es así porque bajo el ropaje del vocablo "democracia" pueden esconderse modelos prácticos que desacrediten el ideal democrático, aunque aparenten funcionar según éste.<sup>19</sup> En verdad, se trata de una disputa muy encendida, e incendiaria, donde posiciones conservadoras y progresistas conviven en un combate constante. Incluso podemos toparnos con paradojas muy curiosas como la que encarna la

---

(17) Vid. Bühlman, Marc; Merkel, Wolfgang; Wessels Berhard, *The Quality of Democracy. Democracy Barometer for Established Democracies*. (Revised edition 20.03.2008). National Center of Competence in Research: Challenges to democracy in the 21st Century: Working paper, n.º. 10.

(18) Hadenius, A. y Teorell, J., *Assessing Alternative Indices of Democracy*, Committee on Concepts and Methods. Working Papers Series, August, CIDE, Mexico City, 2005, p. 1: «Not surprisingly, the conceptual criteria of democracy underlying various indices differ in some respects. Methodological variations are also found. Some indices are based in a large number of criteria which are then combined; others have only a small number of criteria. The method for coding varies as well. Some indices are dichotomous, distinguishing only between democracy and non-democracy. Others are trichotomous, with a third category coming between democracy and the purer forms of dictatorship. Still others identify a larger number of forms of government, variously placed along a continuous and more finely graded scale».

(19) Diamond, L. y Morlino, L., *The Quality of democracy, Center on Democracy, Development and The Rule of Law*, Stanford Institute on International Studies, Working Papers, 21 September, 2004, p. 3.

propia promoción de las bonanzas de la democracia en la sociedad internacional.<sup>20</sup> Si el término "democracia" carece de definición expresa, ¿qué se está proponiendo como pauta de convivencia?, ¿qué modelo se está promocionando?, ¿estamos frente a un argumento de oportunidad para fortalecer ciertos patrones metropolitanos? En consecuencia, ¿el paradigma democrático que se intenta implantar en todas las regiones del planeta, aunque se encuentre altamente objetado<sup>21</sup>, desvela la verdadera ambición liberadora y anti-autoritaria que se le presupone a la democracia? Y si me apuran, cabe todavía otra interrogante agónica: ¿tienen necesariamente todos los países que convertirse en democracias, incluso a la fuerza, despreciando toda coordinada cultural e ignorando los rasgos inherentes de muchas sociedades,<sup>22</sup> como han venido predicando hasta hace no mucho adalides del liberalismo de diverso cuño hasta su plasmación en la Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. (2002) o Doctrina Bush?<sup>23</sup>

¿Cómo podemos medir, entonces, la calidad de un sistema democrático? ¿Cómo calibrar sus rendimientos? No son ridículas las cuestiones, puesto que se nos ha inducido a creer que únicamente existe un

---

(20) Prefiero valerme de la denominación de «sociedad internacional» a la de «comunidad internacional» a causa de las relaciones jerárquicas y de subordinación que los Estados emplean entre sí y con el resto de actores en el ámbito internacional.

(21) Isaac, J.C, *Democracy in Dark Times*, Cornell University Press, Ithaca, 1998, p. 2: «There is a widespread consensus among political analysts that liberal democracy regimes have proved themselves increasingly ineffective and decreasingly legitimate in the eyes of citizens. [...] Democracy, then, faces serious challenges and obstacles that it has not yet proved itself capable of overcoming [...] On the one hand, the socioeconomic processes increasingly prevalent in the world relentlessly jeopardize the security, livelihoods, and environments of ordinary people, displacing peoples and disrupting settled ways of life, putting the lie to the norms of legal and political equality so proudly proclaimed. On the other hand, the political institutions of even the most advanced liberal democratic societies seem incapable of regulating these processes or of promoting healthy and effective forms of political participation that might help to arrest them».

(22) Sobre este aspecto, vid. Ellingsen, T., *Democracy and Civilizations: Is Democracy Universally Applicable?* Norwegian University of Science and Technology. Prepared for the 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, Quebec, Canada, March, 2004, pp. 17-20.

(23) Traducción y comentarios por Mora Molina, J. J.: «La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América (septiembre, 2002)», en Alarcón, C. y Soriano Díaz, R.L.: *El nuevo orden americano. Textos básicos*, vol. 1, Editorial Almuzara, Córdoba, 2004, pp. 167-228.

modelo de democracia, y no me estoy refiriendo a otro que al liberal, aun cuando la historia del maridaje entre el liberalismo y el pensamiento democrático, como es generalmente conocida, ha transcurrido por derroteros inestables.<sup>24</sup> Sin embargo, los índices de medición convergen en dicha dirección; por lo que, si la democracia se arbitra bajo el modelo liberal y sus modos de implantación, la metodología dominante encaminada de juzgar sus avances o retrocesos toma como marco teórico la doctrina liberal, a nivel político y económico.

Teniendo presente esta apreciación, y antes de sumergirnos en examinar qué factores pueden propiciar la instauración, la consolidación y la democratización, no se ha despreciar la coyuntura de observar un conjunto de claves para valorar meteóricamente los modelos de medición, los índices (a los que nos dedicaremos en el tercer epígrafe). En relación al concepto "democracia", aparte de lo dicho hasta ahora:

- *Confusión, en múltiples ocasiones tendenciosa, de algunos de los atributos básicos del sistema democrático con la propia democracia.*<sup>25</sup> Preguntémonos, por un momento, que nos denota la palabra "democracia". Con casi toda seguridad, el vocablo "libertad" aparecerá raudo, y con una ingenuidad casi temeraria seremos proclives a dejarnos seducir por el canto de sirena que implica la simplicidad, confundiendo el concepto —o sea, "democracia"— con una de sus cualidades —esto es, la *libertad*—. Pero, en absoluto, son sinónimos. Es más, desde el punto de vista lexical, aunque podamos, por razón de economía lingüística, aunarlos bajo un mismo campo semántico, la realidad demuestra que no es viable su permuta en ámbito de lo fáctico. ¡Cuántos regímenes que se autodenominan democráticos adolecen de libertad! El resto es pura retórica y demagogia. No puede predicarse la democracia a resultados de un mero tipo-ideal sin que en la esfera del ser —es decir, en el terreno de los acontecimientos— no sea dable pulsar la

---

(24) Vid. Fernández Santillán, J., «Democracia y liberalismo», en *Filosofía política de la democracia*, México, Fontamara, 1997, pp. 79ss.

(25) Kekic, L., *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy. The World in 2007*.



existencia de un conjunto de valores y principios que gesten instituciones y normas que protejan, sin cortapisas, la libertad. Y si esto no es fácil de materializar en las democracias consolidadas, cuánto menos en aquellos países que acaban de arribar en las últimas olas de democratización.

- *Determinación de cuál es el mínimo común denominador que estaríamos dispuestos a aceptar.* Para muchos, todavía poseen vigencia los rasgos compilados por Schumpeter: consentimiento de los gobernados, gobierno basado en la regla de la mayoría, elecciones libres y limpias, y competencia multipartidista. Para otros, habría que añadir el respeto por los derechos humanos, los derechos de las minorías, el debido proceso y la igualdad real ante la ley. Pero ¿por qué reducir la participación a la competencia electoral y el ejercicio del derecho de sufragio? ¿Por qué una visión tan minimalista? ¿Por qué utilizar la política y, por ende, la democracia como un instrumento defensivo frente al pueblo, el verdadero soberano? De una manera más llana si cabe: ¿por qué despolitizar la democracia?
- *Implantación de una naturaleza jánica y dicotómica al concepto "democracia": o un país es democrático, o no.* Esto no deja de reflejar sino un error muy extendido, ya que —por definición— la democracia es un *continuum*, y por ello se encuentra en (in)evolución incesante.<sup>26</sup> Digamos que, a medida que se estudian casos específicos, nos damos cuenta de que es imprescindible abandonar ese enfoque dualista a favor de una perspectiva pluralista. No nos vale "el todo blanco o el todo negro", pues el concepto "democracia" es gradual, aunque relativamente permanente en sincronía pero evolutivo en diacronía; con lo cual, la tonalidad de grises es amplia.

---

(26) Piconne, T., «A Note of Introduction», en *Statement and Recommendations on Government Invitations*, Community of Democracies. Invitations Process, February, 2007, p. 3: «... by requiring a regular review, it acknowledges that democracy is not an end-state but a process in which states may advance or fall away from the path of democracy;...».

Y en lo tocante al concepto "calidad", cabría definirlo desde una triple óptica:

- Como proceso.- Una democracia debe ser el resultado de un proceso planamente controlado y llevado a cabo con métodos reproducibles y de gran precisión.<sup>27</sup>
- Como contenido.- Una democracia debe incorporar una arquitectura formal, un derecho material y unos procedimientos ágiles, eficaces y flexibles.<sup>28</sup>
- Como resultado.- Una democracia debe satisfacer en un amplio grado a la ciudadanía, independientemente de su contenido y proceso.<sup>29</sup>

### **3. Requisitos básicos para la implantación y supervivencia de la democracia**

La gran pregunta que debemos plantearnos reside en el hecho de cuáles son los factores más propicios que fomentan la implantación de un régimen de libertades y de derechos donde antes no lo había. Pero así formulada, desde luego que es una cuestión bastante incompleta. No obstante, como punto de partida puede ser satisfactoria. Ahora bien, la democratización de un Estado es otra cosa, es la culminación de todo un proceso que se define por involucrar múltiples dimensio-

---

(27) Diamond, L y Morlino, L., op. cit. pp. 4-5: «[...] in a good democracy the citizens themselves have the sovereign power to evaluate whether government provides liberty and equality according to the rule of law. Citizens and their organizations and parties participate and compete to hold elected officials accountable for their policies and actions. They monitor the efficiency and fairness of the application of the laws, the efficacy of government decisions, and the political responsibility and responsiveness of elected officials. Governmental institutions are also hold one another accountable before the law and the constitution».

(28) Ibidem, p. 4: «[...] a good democracy is one in which citizens, associations and communities enjoy extensive liberty and political equality».

(29) Ibidem: «A good democracy is thus first a broadly legitimated regime that satisfies citizen expectations of governance».

nes. No todos los países encuentran la determinación indispensable por parte de las distintas fuerzas sociales para arribar a buen puerto, y tampoco del mismo modo.

Por otro lado, sería equivocado sostener que la democracia, en esencia (es decir, constitutivamente), no es más que una dinámica acabada, que tiene vocación de eternidad. Y es justamente en el momento en que arraiga el conformismo o el fatalismo en el tejido social cuando el sistema, que tanto esfuerzos cuesta mantener, se pone en peligro. La siempre acechante "crisis de la democracia".<sup>30</sup> Dicho con otras palabras, si un Estado aspira a una verdadera democracia, entonces ésta tiene que ser duradera, transitar por el tiempo y perdurar. Esto únicamente se consigue mediante la confianza de la ciudadanía.

Se podría afinar más: la democracia se revela como una aspiración inconclusa, pues sin pretensiones no hay política; simplemente, reformas intermitentes pero continuas y reglas de juego que las posibiliten, junto a la participación efectiva de todo el cuerpo político, conforman una trayectoria exitosa de un régimen que se denomine a sí mismo "democrático". En caso de que la sociedad civil se valore disgregada del marco institucional, la democracia vigente se habrá convertido en un régimen orgánico dedicado a salvaguardar el aparato estatal. Por ello, democracia y libertad se hallan en constante duelo, en una relación zozobrante, así como el binomio constitución-democracia no implica una relación causa-efecto. Por desgracia, y ejemplos sobran para ilustrarlo, muchos diseños constitucionales colaboran desmedidamente con el establecimiento de una dictadura institucional-partitocrática frente a una voluntad popular del todo sometida.

---

(30) A modo de inventario, saco a colación el trabajo de Cambó, F.: *Las dictaduras*, Espasa-Calpe, Madrid-Barcelona, 1929. La redacción del capítulo VI está ocupada por un epígrafe titulado «La crisis de la democracia». Han transcurrido 82 años y nada ha cambiado: la misma desafección, el mismo desapego, ... las mismas críticas. Si tomamos la «paradoja de la democracia», acuñada por Giddens, A., *Runaway World*, Profile Books Ltd., London, 1999, p. 71 ss, leemos un mensaje análogo al que se encuentra en el texto de Cambó: «The paradox of democracy is that democracy is spreading over the world [...] which the rest of the world is supposed to be copying, there is widespread disillusionment with democratic processes [...] People have lost a good deal of the trust they used to have in politicians and orthodox democratic procedures».

Los estudios demuestran que, al menos, es factible extraer de la experiencia histórica una serie de rasgos, de elementos pertinentes, sin cuya contribución es hartamente improbable que ni se instaure la democracia, ni se consolide en un país, ni que una democracia instaurada resista el tribunal de sus ciudadanos. Sin embargo, resulta obvio que se trata de tres procesos muy disímiles: una cosa es instaurar y consolidar, y otra bien distinta democratizar.

Independientemente de lo dicho, la extracción de un elenco de factores condicionantes no quiere dar a entender, bajo ningún concepto, que la nómina de los mismos implique necesidad ni suficiencia. Tan solo cabe expresar su aparición a lo largo de instauraciones, consolidaciones y democratizaciones varias, si bien en distinto número y grado de acuerdo a cada caso. Por lo tanto, quiero huir de toda postura historicista, mecanicista y determinista, puesto que el devenir de cada Estado posee sus características propias, las cuales le encaminan por sendas diferentes. La democracia no es una, y no lo puede ser; a lo máximo que podemos aspirar es a un "parecido de familia".<sup>31</sup>

A partir de aquí, para lo que resta de epígrafe, prescindiré de notas a pié a causa del límite de espacio para esta colaboración. Igualmente, seguiré el orden del conjunto de ítems presentado en tratado de Sodaro, M. J. (2010) *Política y Ciencia Política*, Madrid, MacGraw Hill, en su Capítulo 10, por razones de facilidad expositiva, aunque tomando tan sólo líneas argumentales básicas e introduciendo, como no podía ser de otra manera para el presente volumen, una gran variedad de opiniones críticas y de ejemplos propios.

### 3.1. Solidez del Estado

Sin Estado (o sin ninguna forma de organización política previa), no hay democracia. Resulta evidente que el Estado es la base desde la que se puede auspiciar un venidero régimen democrático por las ca-

---

(31) Tomo la expresión prestada de la obra NUN, J., *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobiernos de los políticos?*, Cap. II: «Los parecidos de familia», Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 13ss.

racterísticas propias de su entidad, la estatalidad: control sobre un territorio, monopolio de la fuerza, diseño administrativo e institucional, capacidad de legislar. En el fondo, nos es útil para identificar a una población y clasificarla como mero grupo de súbditos o de ciudadanos. Son las peculiaridades de los Estados las que verdaderamente importan. Algunos son paradigmáticos en un sentido, mientras que otros en el contrario. Es innegable que la idiosincrasia que va forjando la historia, obstaculiza o socorre bien la instauración de un sistema democrático o bien fases posteriores de democratización. Ciertos países se quedan en lo que podríamos denominar "democracia de superficie", de "evolución débil"; y, en cambio, otro grupo de escogidos avanza, con mayores o menores apuros, hacia una "democracia de más intensidad".

El devenir histórico-institucional muestra cómo se han ido fraguando los pilares de los Estados actuales, y en qué medida la arquitectura orgánica ha sido capaz de adaptarse a las exigencias de las distintas épocas. Y éste no es un dato baladí: si nos fijamos en las diversas clasificaciones y categorizaciones de las agencias de medición de calidad de la democracia, las estipuladas como "democracias plenas" se identifican —en un alto porcentaje— con países viejos y —en mucha menor medida— con antiguos territorios coloniales de potencias europeas, a excepción de Australia, Canadá y Estados Unidos. Igualmente, también nos topamos con ejemplos de Estados milenarios que reprimen todo conato de reformas democráticas (v.gr, China), mientras que otros surgidos y/o revividos del nuevo orden tras la caída del Telón de Acero se afanan por acelerarlas (v.gr, repúblicas bálticas, Polonia, Chequia o Eslovaquia). Como podemos observar, se trata de probabilidad.

No obstante, la estatalidad así concebida no es una fuente demasiado fiable, pues las instituciones del Estado deben estar regidas por ciertos principios básicos y fundacionales para cualquier democracia: sometimiento al imperio de la ley, separación efectiva de poderes, respeto absoluto por los derechos humanos y control de los actos administrativos.

— Un probado sistema democrático ha de cimentarse en la limitación de los poderes estatales a fin de garantizar derechos y li-

bertades a la ciudadanía y que ésta pueda defenderse frente a acciones invasivas e ilegítimas desde el *imperium* estatal. No vale solo un Estado con leyes sino sumiso y constreñido por las mismas, respetando zonas muy sensibles de no-interferencia y de no-decibilidad, con procesos de normación razonables y que den respuesta a la mayor brevedad a las demandas sociales. Los procedimientos de las instituciones estatales y sus actos deben ser públicos y conocidos, así como los gobernantes han de rendir cuenta ante los ciudadanos durante su legislatura y someterse a elecciones periódicas competitivas.

- Asimismo, sin separación de poderes no podemos hablar de democracia, como ya se indicaba en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Es cierto. Sin un sistema de pesos y contrapesos que equilibre las actuaciones de quienes detentan cargos en los tres poderes, es fácil caer en lo que Aristóteles catalogó como “las leyes de los hombres” y de ahí al autoritarismo y a la arbitrariedad. Sin imparcialidad en el ejercicio de las funciones públicas, en todo instante se corre el peligro de reunir todo el poder en pocas manos, que se tornan más y más irresistibles y ávidas de más y más espacios, cercenando la libertad del resto. Los poderes deben ser controlados desde muy cerca, por lo que el diseño constitucional que tan solo alimiente una mera separación de funciones conduce a la democracia al estrépito y la bloquea, con fatídicas consecuencias a largo plazo. No podemos olvidar la irrenunciabilidad de la independencia del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal, auténticos garantes de los derechos y de las libertades de todos.
- De la misma manera, un Estado que no vele por la observancia de los derechos humanos más allá de meras exigencias éticas, sacralizándolos como valiosos derechos fundamentales, no puede arrogarse el adjetivo de democrático. Tanto es así que hay sus traerlos del juego de las mayorías parlamentarias, decisiones presidenciales o vaivenes electorales. Incluso aquí podemos establecer una dicotomía entre las meras democracias liberales (que garantizan los derechos de libertad negativa) y los Estados constitucionales (que suman los propios de la libertad positiva y de última generación).

- Por último, sobre la Administración tiene que darse una tutela judicial efectiva para que los ciudadanos tengan la oportunidad de resarcir derechos vulnerados por la indolente maquinaria administrativa.

### 3.2. Fuerzas sociales proclives

En toda sociedad anida el conflicto por el desempeño del poder; y la democracia no es sino un sistema de organización social que pretende, al menos teóricamente, distribuirlo con equidad. Pero esto no quiere decir, ni mucho menos, que todos los ciudadanos, por muy iguales que sean declarados ante la ley, hayan de detentar “empoderamiento”. A la inmensa mayoría se le relegará al ejercicio del derecho al voto como simple sufragio activo, porque son otros quienes decidirán. Castas, élites, grupos de presión, formaciones políticas, movimientos sociales..., de ellos depende la buena salud de una democracia. El éxito radicará en la capacidad de negociación. No es descartable afirmar una relación directamente proporcional entre la satisfacción de intereses y la longevidad de una democracia. Cuando quienes están instalados en el poder, más allá de las siglas que representen, se vuelven conservadores, el sistema pierde su homeóstasis, se resquebraja, no es capaz de soportar la presión de las demandas una ciudadanía que, aun por medios pacíficos, puede dinamitar los pilares “democráticos”. Por dicho motivo, las élites políticas deben exhibir comportamientos adaptativos ante las exigencias justas del pueblo, y no solo en procesos de instauración democrática (sabiendo acomodarse a las nuevas condiciones, como en los países de la tercera ola de democratización y en las actuales revoluciones en los países árabes y musulmanes), sino también en proceso de profundización democrática (inducida o no), como Turquía.

### 3.3. Homogeneidad social

La hipótesis de que aquellos países en los que no se detecte una diversidad significativa a nivel étnico, de clase, religioso o lingüístico avanzan con más rapidez hacia la implantación de la democracia y su

consolidación ha logrado alcanzar cierta reputación entre algunos miembros de la comunidad científica. Pero esta consecuencia, extraída más de un sentido común ciego que de la propia realidad, resulta cuando menos altamente discutible. Son múltiples los ejemplos que nos pueden servir a resultados de prueba en contrario, porque de hecho las sociedades actuales se encuentran muy fragmentadas y no, por ello, dejan de ser democráticas. Es más, se comprueba que la expansión de la democracia, tanto como sistema e ideal, se expande más y más por todas las áreas del planeta.

- Un caso paradigmático es el que representa el Reino de Holanda, un país en el que sus habitantes, por razones históricas marcadas por fieras luchas intestinas si bien con el afán común de escapar de la jurisdicción del Santo Oficio, han coexistido en comunidades cuasi-estancas. La *verzuiling* o columnización dividió a los holandeses vertical en vez de horizontalmente, siendo muy esporádica la comunicación entre los miembros de los distintos grupos. Y, en cambio, el respeto que se ha ido forjando entre las comunidades desembocó en un acuerdo de unidad nacional que dista de lo que con frecuencia se entiende por Estado-nación: Los Países Bajos es un Estado estrictamente plural en su conformación, pleno de múltiples cosmovisiones, algunas muy encontradas. Pero esta circunstancia no se ha erigido en un obstáculo sino en un elemento favorecedor de unos principios de convivencia basados en la libertad, en la igualdad y en la justicia. Digamos que por su singular recorrido histórico, los holandeses se han visto abocados a llegar a acuerdos para sobrevivir no sólo frente al empuje del mar sino también para encarar las inestabilidades internas y a los enemigos exteriores. Es lo que Lijphart bautizó con el título de "democracia consociativa", esto es, integrantes relevantes de las diferentes comunidades deciden unos cánones mínimos que aseguren una convivencia en paz y estable, sancionando así un gobierno sólido para todos gracias a un reparto equitativo del poder. Y si nos fijamos en cualesquiera índices de medición de calidad democrática, Holanda está situada en puesto destacado.
- Otras muestras son Suiza y EE. UU. La diversidad lingüística y cultural en la primera de ellas y el ardiente deseo de independen-



cia de las trece colonias en la segunda, además de un recorrido teñido de sangre en aras de extender y universalizar derechos civiles y políticos, dejan bien a las claras que el sentimiento de unidad, de pertenencia a una entidad superior, sirve de catalizador para fines colectivos. Incluso, actualmente, la India, donde se hablan más de dieciocho lenguas, donde conviven variadas tradiciones religiosas, ese arraigo de inclusión nacional potencia que dicha heterogeneidad actúe como una en la India democrática de nuestros días.

- En Europa, también podemos toparnos con fuertes convicciones nacionales, perfectamente singularizadas, cohabitando dentro de un mismo territorio estatal. El paradigma del Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte lo refleja. De hecho, como ocurre con las comunidades históricas españolas o las minorías valona, neerlandesa, bretona y corsa, el problema no radica en pertenecer a un Estado sino que sus instituciones respondan al reconocimiento de derechos históricos y colectivos, confiriendo la posibilidad de crear “intra-Estados”.

Pero no todos los ejemplos que podamos revisar caminan en esa dirección. Veamos algunos.

- Para no dejarnos atropellar por el “presentismo” y no traicionar al pasado, la democracia como sistema de gobierno fue impuesta a las derrotadas potencias del Eje tras la Segunda Guerra Mundial. Italia pero, sobre todo, Alemania y Japón se distinguieron por su homogeneidad étnico-cultural, eclosionando en ellas el fascismo y el autoritarismo, con una fuerte impronta de nacionalismo.
- Aún hoy asistimos en los Balcanes a “régimenes étnicos” que distan bastante de una democracia plena.
- La cartografía resultante en Oriente Próximo y Medio tras el hundimiento del Imperio Otomano y el posterior ocaso del Imperio Británico, junto a la división colonial del continente africano, dejan al descubierto que en muchos Estados pluriétnicos se sigue precisando de todo un proceso de construcción nacional consociativo para poner fin a las sempiternas guerras tribales de

origen panétnico o panreligioso. En dicho contexto, sin estructura ni articulación social trabada no es viable la instauración de democracia alguna, produciéndose el rechazo de cualquier atisbo de reforma promovida desde el exterior. En ellos se sembró la semilla de los "Estados fallidos" y algunos, a causa de dejadez de la sociedad internacional, han comenzado a deslizarse hacia "Estados canallas".

En consecuencia, la cohesión social es un factor que ciertamente espolea en favor de los aires democráticos, aunque no es definitivo, ni mucho menos.

### 3.4. Prosperidad económica

¿Existe, de verdad, un nexo entre el crecimiento económico, la riqueza nacional y los deseos de democracia? ¿Es constatable? ¿Una bonanza económica, más o menos estable, incita al establecimiento de valores que redunden en una grandeza nacional identificable con patrones democráticos? Quizá entregarse sin cautela a una respuesta positiva nos induzca a error.

En cambio, sí estamos en condiciones de afirmar que aumenta la probabilidad de democratización y de consolidación a medida que se eleva la renta per cápita. El estado de la economía de un país se desnuda a modo de factor muy apreciable si bien no determinante. Si admitiésemos una relación directamente proporcional entre crecimiento económico y democracia, tendríamos que enfrentarnos a cuestiones tales como las siguientes: ¿por qué Estados que crecen muy por encima de la media mundial no se democratizan?, ¿por qué países con más dificultades económicas implementan esfuerzos para unirse al club de las democracias o profundizar en las que ya tienen? Así, el vertiginoso crecimiento de la República Popular de China no corrobora la traslación del éxito económico al aperturismo político. A través del eslogan "Un país, dos sistemas" se corporeiza la existencia en paralelo entre el totalitarismo de un sistema de partido único y el "capitalismo de Estado". En el lado opuesto, países cronificados en "vía de desarrollo" (como en Centro América y en el Cono Sur) perseveran en su afán democrático, si bien con enormes apuros.

### 3.5. Iniciativa privada

Evidentemente, la pujanza económica no es un rasgo determinante, desde el punto de vista causal, que asegure la implantación y consolidación de un régimen democrático, aunque, como acabamos de precisar, sí es un factor coadyuvante. Pero la característica que ha de poner en valor esa alza económica es que sean los sujetos privados los principales agentes, dejando al Estado en el papel de garante, de guardián o de custodio. Sin un marco jurídico que avale la iniciativa individual, la libertad de empresa y, en algún grado, el libre mercado es casi imposible que surja una élite empresarial emprendedora que genere empleabilidad, potencie el consumo y pague impuestos.

Asimismo, esta dinámica germinará en el establecimiento de una clase social que demandará libertades, que deseará participar en la vida política del Estado, una clase social que no será cliente de las dádivas estatales para sobrevivir y que no será nada sencillo controlar su voluntad. Me estoy refiriendo a la clase media, que después abordaré. Sin embargo, antes expondré algunos ejemplos de por qué la conjunción de una clase empresarial fuerte, de una cultura emprendedora firme y de la aparición de profesionales liberales ayunos de ataduras estatales es más que significativa.

En verdad, la democracia es una opción más de supervivencia para quienes nada tienen ni a nada aspiran. Parafraseando a Rousseau, "Hay que evitar que un hombre sea tan rico que pueda comprar la voluntad de todos y que no haya nadie tan pobre que se vea obligado a vender su voluntad". La libertad no reside en las declaraciones formales sino en ser capaz, en estar facultado, para desempeñarla. Y las ataduras materiales son los peores grilletes. La democracia puede ser tan clientelista como un régimen comunista, todo depende la estructura social que se cimiente. A medida que aumenta el número de personas feudatarias de las instituciones, disminuye la posibilidad por ejemplo de alternancia. Cuando la cuestión estriba en satisfacer las necesidades más básicas e imperiosas no funcionan los esquemas ideológicos tradicionales ni la mercadotecnia de los discursos habituales. La historia demuestra que los golpes de péndulo, las fracturas dolorosas

o la añoranza de otros tiempos son elementos latentes que pueden activarse en cualquier instante; son una bomba de tiempo que solo precisa las condiciones ambientales idóneas. Recordemos el triste final de la República de Weimar. La dualización de la sociedad desmascara un peligro letal. Si la Alemania de los años 20 y 30 del siglo pasado no se distinguía por tener una clase empresarial fuerte y extendida, al igual que Estados como la Rusia zarista o el Japón imperial, éstos últimos fueron presas, respectivamente, del totalitarismo bolchevique y del autoritarismo militar. Es mucho más probable, por ello, que se acojan soflamas antidemocráticas y antiliberales en sociedades atizadas por la privación y por la carestía. Además, téngase muy en cuenta que el avance de la ultraderecha en Europa afianza sus lechos en sectores sociales deprimidos, que en otro momento decían considerarse con "conciencia de clase".

Ahora bien, no siempre la prosperidad económica, e incluso la opulencia, conllevan exigencias democráticas. En la China de hoy no se contempla el despliegue de grandes movimientos pro-democráticos. Es más que notable que esa clase pujante en los negocios se ampara en las instituciones estatales y en las directrices del Partido Comunista. Es como si el éxito de las políticas económicas expansivas haya arrojado el fruto de la legitimidad sobre el modelo de Estado y de gobierno auspiciado por las autoridades de Beijín.

¿Y qué ocurre cuando se procede por simple sustitución de un sistema económico intervenido y planificado por el Estado a otro de libre mercado? Tras la implosión de la extinta Unión Soviética, el mayor de los Estados resultantes, la República rusa, se ha debatido en aguas muy procelosas: pérdida casi absoluta del valor de su divisa, fracturación social grave, polarización, pobreza empedernida, delincuencia desatada...; en suma, la economía rusa no estaba preparada para una *perestroika* tan acelerada, así como la *glasnot* destruyó con enorme rapidez al partido único, reconvirtiendo sus escombros en un Estado débil –pero, eso sí, democrático– en manos de organizaciones paraestatales de dudosísima legalidad. El aumento exponencial de la indigencia y los pocos resortes en favor de la pequeña y mediana empresa han puesto de manifiesto la incapacidad del Estado para enfrentar la situación. En un escenario como ése la democracia es cues-

tionada en profundidad mirando con algo de nostalgia el pasado comunista.

Pero todavía caben otras dos alusiones a potencias emergentes que parecen caminar en el camino opuesto: India y Brasil. El hecho incontrovertible es que ambos países albergan en su seno una cantidad insoportable de miseria. No obstante, cada año su eclosión económica en el mundo global impulsa la salida de la desdicha de miles de familias, aliviando la nómina de quienes malviven por debajo del umbral de la pobreza. Si bien pudiera rayar en un argumento *propter hoc*, éstas sociedades –de seguir así sus singulares dinámicas– imputarán amplios beneficios a la democracia antes que a otro sistema de gobierno.

### 3.6. Clase media

La división de clases no favorece la democracia. Los intelectuales partidarios de una visión de un persistente conflicto estructural sin atisbo de solución, conciben a la democracia liberal como un sistema opresor y alienador. Es como si únicamente nos topásemos con dos grupos homogéneos en sus intereses que deben ceder para no destruirse mutuamente. Sin embargo, ese escenario no existe, como ya denunció Rymon Aron en los pasados 60. En Europa, se ha facilitado la instauración de la democracia al finalizar la Segunda Guerra Mundial gracias a la clase media y ésta fue potenciada por los sistemas de bienestar para contrarrestar la amenaza soviética. La clase media ha sido el más fiel exponente de logro social en el mundo libre y el baluarte de la democracia de mercado. Una clase que se caracteriza, dentro de su variedad, por sus comportamientos adaptativos y por ser un segmento social que deglute amplios recursos y sobre el que recae el peso de la política tributaria.

Por estos motivos, detenta una esencia muy conservadora, no en el sentido ideológico sino desde el pragmatismo. Así, mientras que en unos contextos puede adoptar un rol muy activo pro-democrático si alcanza rendimientos, en otros sucede totalmente lo contrario: se alejará de la democracia si percibe amenazada su prosperidad.

### 3.7. Políticas públicas distributivas

La mayoría de la población de un Estado no forma parte de la clase media ni de las élites: sus ingresos están limitados, así como su acceso a los recursos. Es más viable que la democracia anide y se desarrolle en sociedades en las que se practique una distribución equitativa de la riqueza y en las que se disponga de mecanismos de movilidad social. Creo que éste es un aspecto capital y que no es tenido muy en cuenta. El objetivo que debería buscar cualquier gobierno ha de trascender el simple asistencialismo. No parece muy útil invertir recursos sin posibilidad de recuperarlos. La asistencia sin contrapartidas sólo engendra dependencia en lo económico y en lo político súbditos y acólitos. El propósito de una sociedad del bienestar es otro muy distante: adjudicar medios para que los sujetos se fabriquen sus propias opciones de vida, de manera que en un futuro próximo puedan devolver a la sociedad la inversión hecha en ellos para sufragar las oportunidades de otros.

La postura de la socialdemocracia y de la reformista "Tercera vía" reside en intentar conciliar las bondades del Estado benefactor, defendiendo la aplicación de políticas sociales de vasta cobertura, con la dinámica inherente al mercado capitalista. La de la democracia cristiana, más liberal, también intenta dicha conciliación pero introduciendo parámetros economicistas en el diseño y aplicación de las políticas sociales. Una y otra se apoyan en el mercado, ya que cuestionarlo implicaría una merma tributaria de impensables consecuencias. Más allá de la adscripción a siglas, lo importante radica en la gestión de recursos para proyectar mecanismos y vías de distribución que formen capital humano capaz de generar riqueza que invertir en bienestar y cualificado para participar en los procesos políticos.

El mercado puede subvertir la democracia si el sistema económico fagocita al político primando su lógica sistémica: desigualdad y dumping social. Pero si la razón económica es regulada, aun mínimamente por instituciones de control, el mercado se puede convertir en un aliado de la democracia: mientras menos menesterosos haya, más consumo y más capacidad de endeudamiento.

No obstante, la desigualdad no procede en exclusiva del ámbito económico: los prejuicios imperantes en una sociedad, los roles y estereotipos son causas de desequilibrios. Es el caso de la mujer en muchas sociedades y culturas. Su postergación le impide competir en igualdad con los hombres para disfrutar derechos que, simplemente, les están vedados o restringidos. Y si ampliamos esta tendencia a grupos, las minorías en bastantes Estados se hallan perseguidas o discriminadas por motivos insostenibles desde la razón. Por ello, la promoción de políticas de inclusión es una tarea de gobiernos que busquen extender la base sobre la que residenciar la democracia y su legitimidad, ofreciendo salidas efectivas a la segregación.

### 3.8. Constitución “democrática” y participación ciudadana

Como he reiterado en diversas ocasiones, el ideal de democracia que se ha propagado por nuestro mundo es el liberal, excluyéndose, silenciándose o anatemizando cualquier otra solución. Tomemos como lanzadera de nuestra argumentación el acontecimiento fundacional y prístino de los liberalismos: la fórmula del pacto social, a la que se recurre con todas las variables imaginables, que se encarna en la constitución. Dicha materialización no implica en absoluto que estemos ante un sistema democrático. El origen puede estar fundado en procesos democráticos de decisión, pero el funcionamiento ulterior de los mecanismos acordados puede poner en tela de juicio una democracia realmente fuerte. La constitución puede terminar enjaulando el ideal democrático, suplantándolo por el constitucional como un fin en sí mismo. Por esta razón, el liberalismo se ha esforzado denodadamente por invertir la ligazón de la relación: es la democracia la que trasciende a la constitución, ya que ésta no es nada más que un mero conjunto de fórmulas y principios, inconcretos y vagos, que precisan de subsiguientes adecuaciones al espacio y al tiempo. Los imperativos de la democracia –a resultas de sistema siempre emergente e inconcluso– hacen que cualquier constitución quede obsoleta en breve. Por tanto, no hay que tener miedo a las modificaciones constitucionales si y sólo si están orientas hacia la implementación de la democracia como valor.

Es más, resulta del todo incomprensible, incoherente e irrazonable que un sistema se catalogue a sí mismo de “democrático” impida por medio de las formulas arbitradas en una ley –porque, al fin y al cabo, la constitución no es más que eso– la *vis expansiva* de la democracia, apelando a un mito fundacional. Para que una constitución fuese verdaderamente democrática, debería imponer la obligación de su revisión y actualización de oficio, y no tan sólo facultando los representantes de la soberanía nacional mediante un diabólico juego de mayorías cualificadas que bien podrían responder a provechos ajenos a la voluntad popular. Cuando esto no ocurre, una de las máximas del Estado de Derecho, su subordinación a ley que se autodicta, se ahombra sobre una excepción: la ductilidad de la constitución se percibe como un peligro en potencia; o lo que es igual, la constitución carece de mecanismo de autogeneración, tan sólo se la desarrolla e interpreta de acuerdo a unos patrones ideológicos-políticos. Bajo el falso pretexto de la seguridad y, sobremanera, de la estabilidad, se hurta la implementación del ideal democrático, metamorfoseado en instrumento del poder real en las distintas sociedades. Así pues, el adjetivo de “democrática” a una constitución no supone un epíteto, una redundancia, sino una calificación que revela su atributo primordial.

Asimismo, para que una constitución sea verdaderamente democrática debería incorporar múltiples cauces de participación real, junto a la convocatoria periódica de elecciones (en caso contrario, la democracia se convierte en un sistema más para elegir representantes). Esto es, una constitución partitocrática auspicia una dictadura de partidos. Con esto no se quiere dar a entender, ni mucho menos, que se haya de prescindir de los partidos políticos, sino que se podrían arbitrar y garantizar constitucionalmente otros cauces participativos que compitan en poder con aquellos. Igualmente, una constitución no puede consagrar la falta de responsabilidad (*accountability*) de los representantes frente a los representados, instaurando la indefensión gracias al derecho a remoción, puesto que a veces ya es muy tarde. De la misma forma, un texto constitucional no puede sancionar la pluralidad política obstaculizándola *ope legis* con un sistema electoral que impide una representación precisa, favoreciendo un bipartidismo acompañado de facciones que certifiquen “geometrías parlamentarias”. El etcétera puede ser larguísimo.



Ahora bien, lo peor es que una constitución estrangule a la sociedad civil. Sin sociedad civil operativa, vigilante y controladora no hay democracia. Formalmente, se pueden arbitrar cauces e instrumentos para legalizar movimientos, asociaciones, fundaciones, organizaciones y formaciones políticas, sindicales y patronales sin ánimo de lucro, según rece en sus estatutos, al lado del tejido empresarial y emprendedor. Insisto en que en este punto no se localiza el problema, pues el cuerpo legal quizá no sea el obstáculo a salvar. Se trata, más bien, de una cuestión de independencia frente al Estado, a sus instituciones y frente a la voluntad de aquellas personas, plenamente identificables, que desempeñan cargos relevantes o frente a sus subordinados.

La gran primera traba a la independencia queda constreñida en la autosuficiencia económica: si, por ejemplo, una ONG depende para su supervivencia de los fondos que sea capaz de captar a nivel público, entonces su carácter de "no gubernamental" será dudoso; si un sindicato se concibe demasiado cercano a un partido político y éste maneja administraciones, lo lógico es que sea beneficiado con ayudas variopintas desde el erario público; si una fundación no es más que un organismo paralelo a la administración en su creación y planificación, compartiendo objetivos y fines, es dable pensar que es una proyección de la misma. Pero si los actores de la sociedad civil logran autonomía financiera, se convierten en un quebradero de cabeza para el gobierno instituido, pues se alzarán con voz y con criterio propios respecto a las políticas ejecutadas o concebidas. En efecto, serán un contrapoder con capacidad de movilización, y es esta forma de participación organizada la que temen los gobiernos, acentuándose este recelo por la incidencia de las nuevas tecnologías: ante problemas globales, respuestas sociales supranacionales. Es una resistencia al "conservadurismo democrático", a la "esclerosis social" inducida desde las instituciones anquilosadas. Recordando a Benjamin Barber en su *Democracia Fuerte*, no es cierto que los ciudadanos no quieran participar en los asuntos públicos, pues queda demostrado que mientras más participan, más ansían. Y, además, la dimensión pedagógica de una sociedad civil vigorosa en favor de los valores democráticos es inconmensurable: la ciudadanía aprende democracia involucrándose en la gestión de lo público, instaurando, a su vez, espacios de diálogo y de encuentro, provocando inclusive la caída de regímenes (v.gr, *Solidari-*

*dad* en Polonia o *Carta 77* en Checoslovaquia). La democracia se transforma en "política ciudadana" y no se erige en "política profesional" descarnada. Desgraciadamente, toda regla tiene su excepción: asociaciones en la sociedad civil pueden aspirar a destruir la democracia y unos valores comunes de convivencia, como son las encargadas de esparcir idearios xenófobos, discriminadores y racistas. Es el resto de la sociedad civil, y los poderes del Estado, quienes han de velar por controlar, perseguir y, si es posible, extirpar tales despropósitos.

### 3.9. Libertad de prensa e información

La pluralidad de la que debe hacer gala un sistema democrático también debe traducirse en diferentes perspectivas informativas desde las que abordar los acontecimientos. La ciudadanía tiene derecho a ser informada, al igual que posee el derecho de acudir a aquellas fuentes o medios que les sean más afectos. Es decir, la heterogeneidad de idearios políticos ha de tener como correlativo una multiplicidad de posturas editoriales. Los medios de comunicación, por su parte, deberían postularse como independientes, como uno de los *sancta sanctorum* del librepensamiento (aunque, por la propia lógica del mercado, esto no sencillo). En los regímenes no-democráticos, los *mass media* son controlados y censurados directamente por el Estado, actuando como medio de propaganda; antes bien, en los sistemas democráticos los medios de titularidad pública ofrecen "trato de favor" tanto en tiempo como en imagen a los detentadores del poder y a las fuerzas políticas a las que pertenezcan, así como los ingresos en concepto de publicidad pueden inclinar hacia un lado u otro la línea editorial de un medio de titularidad privada, que no deja de ser una empresa. Acudiendo a los actuales levantamientos populares de resistencia pacífica en países musulmanes y árabes, el rol de los medios de comunicación tradicionales se ha visto alterado por Internet, que no es fácil de controlar y en el que se han abierto foros de discusión política para llamar al cambio. Los instrumentos que las Nuevas Tecnologías de la Información han proporcionado trascienden fronteras y suministran un inalcanzable volumen de información a los individuos en la más absoluta privacidad, construyendo redes interactivas que desafían los modelos de participación y movilización políticas clásicos.

### 3.10. Nivel educativo

El sentido común impele a concluir que existe una relación directamente proporcional entre el nivel educativo de una población y el establecimiento y/o consolidación de un sistema democrático. Sin embargo, esta inferencia no resulta tan patente. Es cierto que los regímenes que menos invierten en educación son los autoritarios y los que más (allende rarísimas excepciones) las dictaduras totalitarias; las democracias se encuentran en un estadio intermedio. De la disposición de un buen sistema educativo no se deduce que se estén propagando valores democráticos. Aunque, estadísticamente, un porcentaje significativo de la población acceda a estudios superiores, no tiene por qué repercutir en exigencias democráticas. ¿Cuál es la razón? Una cosa son los contenidos a impartir y otra muy distinta la crítica sobre ideas, informaciones, opiniones y doctrinas. Pero lo que sí es constatable desde la perspectiva empírica es que los regímenes democráticos se consolidan vía un sistema educativo que no sofoque el diálogo y favorezca la divergencia. Igualmente, la penetración de nuevo cuerpo ideológico y axiológico en sociedades sin democracia se verá allanada si un amplio segmento de la población está en condiciones de apreciarlo, evaluarlo y valorarlo como alternativa.

### 3.11. Apoyo internacional

El respaldo de la sociedad internacional es fundamental para que ciertos países transiten por los senderos de un modelo democrático, así como existen enormes esfuerzos geopolíticos por desbaratar los intentos de auténtica democratización en ciertas áreas del planeta por parte de las potencias hegemónicas. Los intereses vitales de los Estados pueden entrar en conflicto con los principios nacionales fundacionales o con los valores que dice defender en organismos internacionales, por lo que no es descartable que algunas democracias se empleen a fondo para sostener regímenes "canallas", a los que consideran aliados y no-amigos. A la par, cuando tales Estados adolecen de utilidad geopolítica y mantienen la geoestratégica son declarados no gratos, desplegándose toda una ofensiva diplomática y de desestabili-

zación interna. Localizado ese punto de inflexión, se financian movimientos pro-democráticos y se concitan *meetings* internacionales con la finalidad de liberar al pueblo del tirano y de preparar la era posdictatorial.

Sin duda, todo resulta bastante menos complicado si el Estado en cuestión se ubica en áreas del planeta en las que democracias ya consolidadas están implantadas por doquier, ya que la opinión pública de dicho país se encontrará permeada por las referencias de sus vecinos y hasta el propio gobierno sufrirá presiones aperturistas, reformistas y de transición tanto internas como externas.

Pero lo que sí parece incuestionable es que las condiciones económicas globales van a sentenciar el destino de buena parte de los Estados que se han incorporado al *caucus* democrático, sobre todo en el continente africano, Latinoamérica y Asia. Si las antiguas metrópolis dejan desangrarse en guerras por el poder a sus ex colonias, si las antaño potencias coloniales no les abren paso decidido en los organismos internacionales, si los grandes pilares de la sociedad internacional no se disponen a auxiliar con presteza y determinación con recursos financieros, asesoramiento político, transfiriendo tecnología e impulsando intercambios comerciales beneficiosos en ambos sentidos a fin de erigir sociedades equitativas e inclusivas, estos territorios serán capturados por la tormenta ultranacionalista que les arrastrará al autoritarismo.

#### 4. Índices de medición para la calidad de las democracias<sup>32</sup>

En la nota a pie número 13, hemos mencionado algunos de métodos de evaluación de las democracias más aquilatados. Llegados aquí, expondremos los rasgos más significativos de los mismos.

---

(32) De la literatura consultada, los artículos de Campbell, David F. J., op. cit y el Boyles, T., *Measuring Regimes. A Comparison of the Polity Set, the Democracy Index and the Failed State Index* <<http://nortalktoowise.com/papers/POLS120MeasuringRegimes.pdf>> pueden servir de orientación para una profundización posterior. Dejaré sin tartar el índice generado por IDEA Internacional por falta de espacio, aun reconociendo su gran importancia.

— Freedom House. La gran primera tentativa de expandir la democracia por el mundo se debe a la iniciativa respaldada, entre otras personalidades, por Eleanor Roosevelt y Wendell Willkie, en 1941, Nueva York, a través de una organización no gubernamental, independiente y sin ánimo de lucro. Freedom House nació con la expresa finalidad, que mantiene hoy día, de oponerse a todo tipo de dictaduras. En su publicación anual, desde 1972, *Freedom in the World*, muestra cómo es experimentada la libertad por los sujetos (independientemente de su proclamación y de posibles externalidades), de acuerdo a dos ejes fundamentales: por un lado, los derechos políticos; por otro, las libertades civiles.<sup>33</sup> Es primordial tener en cuenta el hecho de que se toma como estándar la mayoría de los derechos contemplados en la Declaración Universal de Derechos Humanos. El ámbito de aplicación es mundial (194 países y 14 territorios seleccionados en virtud de su importancia y tamaño), obviando consideraciones de tipo económico, étnica, religiosa o geográfica. El paradigma democrático que se defiende es el liberal. De la suma total de los distintos sub-apartados, se extrae una escala de 1-7 que indica el "estatus del país" (*country status*). La clasificación que utiliza es tricotómica: libre (*free*), de 1 a 2,5; casi libre (*partly free*), de 3 a 5; no libre (*not free*), de 5,5 a 7. Se combinan diversas metodologías, incluyéndose el análisis *in situ* (*peer review process*), y se maneja un amplio repertorio de fuentes de información de variada naturaleza.

---

(33) Vid. <[http://freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana\\_page=363&year=2010](http://freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=363&year=2010)>:

— Political rights enable people to participate freely in the political process, including the right to vote freely for distinct alternatives in legitimate elections, compete for public office, join political parties and organizations, and elect representatives who have a decisive impact on public policies and are accountable to the electorate. [...] The political rights questions are grouped into three subcategories: Electoral Process, Political Pluralism and Participation, and Functioning of Government [...] and Additional Discretionary Political Rights Questions. La suma parcial de los distintos sub-apartados es de 40 puntos.

— Civil liberties allow for the freedoms of expression and belief, associational and organizational rights, rule of law, and personal autonomy without interference from the state. [...] The civil liberties questions are grouped into four subcategories: Freedom of Expression and Belief, Associational and Organizational Rights, Rule of Law, and Personal Autonomy and Individual Rights. La suma parcial de los distintos sub-apartados es de 60 puntos.

- The Polity IV dataset. El objetivo primordial es clasificar a los distintos Estados en el espectro que va desde “autocracias completamente institucionalizadas” (*fully institutionalized autocracies*) a “democracias plenamente institucionalizadas” (*fully institutionalized democracies*). Para ello, se analizan las distintas instituciones evaluando si su funcionamiento es democrático o bien autoritario. Por lo tanto, no se busca discriminar entre formas nominales de gobierno sino, más bien, indagar el *modus operandi* institucional.

La jerarquización se realiza de acuerdo a la puntuación obtenida entre el intervalo -10 (monarquía hereditaria)/+10 (democracia consolidada). Se observa puntuaciones totales a países pero no un ranking clasificatorio (*Polity Score*), ya que el listado es alfabético. A su vez, el *Polity Score* puede traducirse a una tipología de regímenes: autocracias (-10/-6)<sup>34</sup>, anocracias (-5/+5) y democracias (+6/+10). La metodología utilizada es comparativa y cuantitativa. Se contemplan seis núcleos de análisis orientados, entre otros propósitos, a calibrar cómo se llega y quiénes acceden a cargos de poder, si existen limitaciones a la autoridad ejecutiva y cómo es y se desarrolla la competición política, que están disponibles en el apéndice *Technical Notes* de sus publicaciones.

---

(34) Vid. <<http://www.systemicpeace.org/Global%20Report%202009.pdf>>, p.9:  
 — In an *autocracy*, by contrast, citizens' participation is sharply restricted or suppressed; chief executives are selected according to clearly defined (usually hereditary) rules of succession from within the established political elite; and, once in office, chief executives exercise power with no meaningful checks from legislative, judicial, or civil society institutions.  
 — *Anocracy*, on the other hand, is characterized by institutions and political elites that are far less capable of performing fundamental tasks and ensuring their own continuity. Anocratic regimes very often reflect an inherent quality of instability or ineffectiveness and are especially vulnerable to the onset of new political instability events, such as outbreaks of armed conflict, unexpected changes in leadership, or adverse regime changes (e.g., a seizure of power by a personalistic or military leader). Anocracies are a middling category rather than a distinct form of governance. They are countries whose governments are neither fully democratic nor fully autocratic but, rather, combine an, often, incoherent mix of democratic and autocratic traits and practices.  
 — A «+10» *democracy* [...] has institutionalized procedures for open, competitive, and deliberative political participation; chooses and replaces chief executives in open, competitive elections; and imposes substantial checks and balances on the powers of the chief executive.

Sus registros incorporan datos de 163 países, todos ellos con una población mínima de 500.000 habitantes. Sus autores pretenden bosquejar la evolución diacrónica de los distintos Estados para alertar sobre posibles elementos de inestabilidad en los mismos que les obstaculicen para alcanzar niveles superiores a los logrados con anterioridad o les impelan a reducir su puntuación, mediante la unidad de análisis *Political Instability Task Force*. Sus publicaciones más relevantes son los *Global Reports* y las *State Fragility Indices and Matrices*.

Aunque se haya financiado, entre otras fuentes, por la CIA, advierte que sus opiniones no representan al Gobierno de los EE. UU. Sino tan sólo a los autores de las mismas.

- Democracy Index<sup>35</sup>. The Economist Intelligence Unit se define como un cuerpo de análisis independiente de gobiernos y de corporaciones. Utiliza también metodología cuantitativa. Toma como referencia a Freedom House, pero no se conforma con su concepción acerca de los derechos políticos y derechos civiles. Distingue —y creo que acertadamente— entre “democracia” y “libertad” con la finalidad de adaptar una visión más prometedora de lo que debe ser la democracia. Son cinco los núcleos de pesquisa con lo que trabaja este índice: proceso electoral y pluralismo; libertades civiles; funcionamiento gubernamental; participación política; y cultura política. El ranking se obtiene a partir del sumatorio de todos los núcleos arrojando un resultado que puede oscilar entre 0 y 10 puntos. La clasificación que propone es similar a la de Freedom House: democracias plenas (*full democracies*), de 8 a 10; democracias imperfectas (*flawed democracies*), de 6 a 7, 9; regímenes híbridos (*hybrid regimes*), de 4 a 5,9; y regímenes autoritarios (*authoritarian regimes*), menos de 4.<sup>36</sup>

---

(35) <<http://www.eiu.com/public/>>.

(36) Vid. Democracy Index 2008 y 2009: <<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202008.pdf>> y ><http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202009.pdf>>. Ya también está disponible el de 2010, aunque *in retreat*.

— Vanhanen's Index of Democratization<sup>37</sup>. El profesor emérito de las Universidades de Tempera y Helsinki, Tutu Vanhanen, es el creador de este índice que lleva su apellido. Se basa en dos conceptos claves, como son los de competición y de participación. Por el primero estipula: “[...] *the percentage share of the smaller parties and independents of the votes cast in parliamentary elections, or of the seats in parliament [...] smaller parties' share was calculated by subtracting the largest party's share from 100 per cent*”; por el segundo, “[...] *the percentage of the adult population that voted in elections*”. Para Vanhanen, un regimen es democratico cuando al menos se puede constatar un 30% en términos de competición y un 10% de participación. No obstante, reconoce Vanhanen que se inspiró en la terminología de *Poliarquía*, de R. Dahl, (*public contestation y participation*) para engendrar la suya.

## 5. A modo de somera conclusión

Es del todo preciso persistir en la investigación de la democracia y de sus rendimientos a fin de localizar áreas de fractura, de ruptura de confianza, de esclerosis sistémica. Por ello, se ha de realizar una labor interdisciplinaria incesante, de manera que se arroje luz sobre las zonas más oscuras y recónditas de los diversos sistemas democráticos ya establecidos, y que se propongan alternativas de cambio y soluciones valiosas por su sustrato tanto empírico como por su innegable valor teórico. Igualmente ocurre con los procesos de transición y de consolidación.

El hecho de disponer de diferentes relaciones de indicadores para medir la calidad democrática, aunque sean discutidas y no universalmente aceptadas, es mejor que su ausencia. Al igual que todas y cada una de las democracias son perfectibles, no cabe la menor de las dudas de que cualquier índice de medición es susceptible de mejorar.

---

(37) <<http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Governance/Vanhanens-index-of-democracy/>>.



Sin estas herramientas, posiblemente, tan sólo intuiríamos patologías en nuestro sistema pero no detectaríamos con nitidez sus causas, y tampoco las autoridades competentes podrían actuar con precisión casi quirúrgica (aunque esto segundo cae en el ámbito del voluntarismo y de la oportunidad).

Hoy por hoy, el patrón de democracia homologable es el liberal y todos los índices lo toman como referencia, por lo que la validez de los mismos depende de ese marco teórico. Para otras experiencias democráticas alternativas, no sirven. La hermenéutica liberal (el consenso liberal) las negará o las tachará de iliberales. Pero sin demócratas, liberales o no, no habrá democracia, en ninguna de sus formas ni variantes reales o concebibles.

## Bibliografía

- Aron, R.: *Estudios sociológicos*, Espasa-Calpe, Madrid, 1989.
- Barber, B.: *Democracia fuerte*, Almuzara, Córdoba, 2004.
- Barry, B.: *Teorías de la justicia*, Gedisa, Barcelona, 1995.
- Berlin, I.: *El sentido de la realidad. Sobre las ideas y su historia*, Taurus, Madrid, 1998.
- Boyles, T.: *Measuring Regimes. A Comparison of the Polity Set, the Democracy Index and the Failed State Index* <<http://nortalktoowise.com/papers/POLS120MeasuringRegimes.pdf>>.
- Brugué, Q.: "2. El debate académico en torno a la calidad de la democracia", en PARÉS, M. (coord.): *Participación y calidad democrática*, Ariel, Barcelona, 2009.
- Bühlman, M.; Merkel, W.; Wessels, B.: *The Quality of Democracy. Democracy Barometer for Established Democracies*. (Revised edition 20.03.2008). National Center of Competence in Research: Challenges to democracy in the 21<sup>st</sup> Century: Working paper, nº. 10.
- Cambó, F.: *Las dictaduras*, Espasa-Calpe, Madrid-Barcelona, 1929.
- Campbell, David F.J., *The Basic Concept of the Democracy Ranking of the Quality of Democracy*. Vienna. Democracy Ranking, 2008.

- Dahrendorf, R.: *Después de la democracia*, Ed. Crítica, Barcelona, 2002.
- Diamond, L. y Morlino, L.: *The Quality of democracy, Center on Democracy, Development and The Rule of Law*, Stanford Institute on International Studies, Working Papers, 21 Sept., 2004.
- Ellingsen, T.: *Democracy and Civilizations: Is Democracy Universally Applicable?* Norwegian University of Science and Technology. Prepared for the 45th Annual Convention of the International Studies Association, Montreal, Quebec, Canada, March, 2004.
- Fernández Santillán, J.: "Democracia y liberalismo", en *Filosofía política de la democracia*, México, Fontamara, 1997.
- Giddens, A.: *Runaway World*, Profile Books Ltd., London, 1999.
- Hadenius, A. y Teorell, J.: *Assessing Alternative Indices of Democracy*, Committe on Concepts and Methods. Working Papers Series, August, CIDE, Mexico City, 2005.
- Isaac, J.C.: *Democracy in Dark Times*, Cornell Univ. Press, Ithaca, 1998.
- Kekic, L.: *The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy. The World in 2007*.
- Macridis, R. C. y Hulling M. L.: *Las ideologías políticas contemporáneas*, Alianza editorial, Madrid, 1996.
- Mora Molina, J. J.: "La estrategia de seguridad nacional de los Estados Unidos de América (septiembre, 2002)", en Alarcón, C. y Soriano Díaz, R.L.: *El nuevo orden americano. Textos básicos*, vol. 1, Editorial Almuzara, Córdoba, 2004.
- Nun, J.: *Democracia, ¿gobierno del pueblo o gobiernos de los políticos?*, Cap. II: "Los parecidos de familia", Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- O'Donnell, G.: "Delegative Democracy", *Journal of democracy* (January), 1994.
- Pasquino, G.: "Sobre la democratización", en *Democracia exigente*, Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- Pérez-Díaz, V.: *El malestar de la democracia*, Crítica, Barcelona, 2008.
- Piconne, T.: "A Note of Introduction", en *Statement and Recommendations on Government Invitations*, Community of Democracies. Invitations Process, February, 2007.

Siedentop, L.: "El dilema de la democracia moderna", en *La democracia en Europa*, Siglo XXI, Madrid, 2001.

Sodaro, M. J.: *Política y Ciencia Política*, Madrid, MacGraw Hill, 2010.

Vargas-Machuca Ortega, R.: *La calidad de la democracia*, conferencia dictada el 10-02 en el Ateneo de Cáceres, 2007a.

*Indicios de la calidad de la democracia*, conferencia dictada el 14-12-2006 en la sede del Instituto Asturiano de Administración Pública -IAAP- en el Ciclo "Desafíos de la democracia, problemas del mundo", IAAP, Oviedo, 2007b.

### Otros Documentos

<<http://freedomhouse.org>>.

<<http://www.eiu.com/public/>;<http://graphics.eiu.com/PDFDemocracy%20Index%202008.pdf>>

<<http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy%20Index%202009.pdf>>.

<<http://www.prio.no/CSCW/Datasets/Governance/Vanhanens-index-of-democracy>>.

<<http://www.systemicpeace.org>>.

## Reseña de los autores

**Carlos Alarcón Cabrera** es Catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Se ha desempeñado como Secretario General de la Universidad de Huelva y Presidente de la Asociación de Filosofía jurídica y social, que agrupa a los profesores de Filosofía del Derecho y Política de España. Autor de libros como *La paz como valor en el constitucionalismo comparado* (1988), *Normas y paradojas* (1993), *Deóntica de la validez* (1995), *Lecciones de lógica jurídica* (1999), *Validez, lógica y derecho* (2000) o *Historia electoral de los Estados Unidos* (2005). Ha sido también profesor visitante en las Universidades públicas de Helsinki y Pavía.

**María Amelia Marchisone** es abogada y notaria de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Córdoba, y especialista en Educación Superior en la Universidad Nacional de San Luis (Argentina). Docente e investigadora del Área Jurídico-Política del Departamento de Ciencias Económico-Sociales en la Universidad Nacional de San Luis en el Proyecto de Investigación Consolidado *Régimen Político y Cultura Política*. Integrante de acciones conjuntas de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo desarrolladas con la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Ha realizado investigaciones y publicaciones nacionales e internacionales y ha participado en numerosos eventos científicos sobre temas relacionados con los problemas de la democracia en la Provincia de San Luis (Argentina).

**Juan Jesús Mora Molina** es Profesor Titular de Universidad de Filosofía del Derecho y Política, actualmente en la Universidad de Huelva y con anterioridad en la Universidad Pablo de Olavide (Sevilla). Es autor de un amplio elenco de publicaciones en editoriales y revistas de prestigio, nacionales y extranjeras, sobre Filosofía del Derecho, Filosofía Política, Sociología del Derecho, Teoría de la Democracia y Dere-

chos Humanos. Es miembro del grupo de investigación de excelencia SEJ-277 (Derechos Fundamentales, teoría general) y participante en varios proyectos I+D a nivel regional y nacional. Asimismo, imparte docencia como profesor invitado en diversos másteres oficiales con mención de calidad y es coordinador de diferentes colecciones de pensamiento en reconocidas editoriales españolas.

La última publicación sobre la temática del presente volumen: "Los límites del garantismo", en *Jaque a la Democracia*, Ed. Sepha, Málaga, 2010.

**Hugo Quiroga** es Doctor en Filosofía por la Universitat de les Illes Balears (España), obtuvo el Diplôme d' Études Approfondies en "Études l'Amérique latine", Option Sciences Politique (Paris III), es abogado por la Universidad Católica de Córdoba (Argentina). Actualmente es profesor de Teoría Política de la Universidad Nacional de Rosario y la Universidad Nacional del Litoral. Es Investigador Principal del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario. Entre sus libros publicados se destacan: *La democracia que tenemos. Ensayos políticos sobre la Argentina actual* (1995); en coedición con Susana Villavicencio y Patrice Vermeren, *Filosofías de la ciudadanía. Sujeto político y democracia* (1999); *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares. 1976-1983*, segunda edición revisada y ampliada (2004), *La Argentina en emergencia permanente* (2005) y *La República desolada. Los cambios políticos de la Argentina* (2010).

Es asesor del Proyecto Cultura Política y Régimen Político de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina.

**Rafael Rodríguez Prieto** es Profesor Titular de Filosofía del Derecho y Política de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Miembro del Grupo SEJ 277 Derechos Humanos. Teoría General, dirigido por Ramón Soriano. Miembro del RCC James B. Conant Research Group at Harvard University. Entre sus obras destacan *Ciudadanos Soberanos. Participación y democracia directa* (Almuzara, 2005), *Holocausto y Crímenes contra la Humanidad. Claves y Recorridos del Antisemitismo* (Anthropos, 2010, coord. con José Cruz), *¿Por qué soy de Izquierdas? Por una Izquierda sin complejos* (Almuzara, 2010 con José M. Seco) y

*Construyendo Democracia. Una propuesta para el debate* (Aconcagua, 2005). Es investigador del LIPPO (Laboratio de Ideas y Prácticas Políticas), Centro oficial de Investigación de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

**Ramón Soriano** es Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Es autor de una treintena de libros y un centenar de artículos científicos de fondo sobre los temas de teoría general del derecho, filosofía política, sociología del derecho y derechos humanos. Ha sido decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Huelva y profesor de Sociología jurídica en el Instituto Andaluz de Criminología. Codirige la Maestría "Derechos Humanos en el mundo contemporáneo" de la Universidad Internacional de Andalucía y el programa doctoral *Pensamiento político, democracia y ciudadanía* en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla. Dirige la publicación periódica *Revista Internacional de Pensamiento Político*. Es cofundador del Instituto Internacional del Sur para la ecociudadanía y el desarrollo sostenible <[www.ecociudadania.org](http://www.ecociudadania.org)>. Dirige colecciones de filosofía política y jurídica de las editoriales Almuzara, MAD y Aconcagua. En la actualidad es director del Laboratorio de Ideas y Prácticas Políticas (LIPPO), Centro oficial de investigación de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.

**Gloria Trocello** es Doctora en Filosofía Política por la Universidad Pablo de Olavide en Sevilla. Es abogada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba, especialista en Administración Pública y Magíster en Análisis Institucional en la Universidad Nacional de San Luis (Argentina). Es profesora titular del Área Jurídico-Política de la Universidad Nacional de San Luis, donde es investigadora categorizada y directora del Proyecto de Investigación Consolidado *Régimen Político y Cultura Política*. Es autora de libro *La manufactura de ciudadanos "siervos". Cultura política y regímenes neopatrimonialistas* y coautora en *Relaciones intergubernamentales y desarrollo local* (2008). Ha efectuado publicaciones en revistas argentinas e internacionales y ha dictado curso y conferencias sobre temas de Ciencia Política como profesora invitada en universidades argentinas y españolas.







