

**José Rubio Carracedo  
Ana María Salmerón  
Manuel Toscano Méndez  
eds.**

**ÉTICA, CIUDADANIA  
Y DEMOCRACIA**

CON TRABAJOS DE:

Pablo Badillo, Enrique Bocardo, Adela Cortina, Ernesto Garzón Valdés,  
Juan Carlos Geneyro, Salvador Giner, Antonio Linde,  
Juan Carlos Mougán, José Manuel Panea, Marta Postigo,  
Alexandra Rivera, José María Rosales, José Rubio Carracedo,  
Ana María Salmerón, Rosa María Torres, Manuel Toscano,  
Rodolfo Vázquez, Ramón Vargas-Machuca

**CONTRASTES**

**Colección Monografía 12 [ISBN: 978-84-690-4782-8]  
Málaga 2007**

# *La calidad de la democracia: presupuestos e indicios\**

RAMÓN VARGAS-MACHUCA ORTEGA  
*Universidad de Cádiz*

HASTA HACE BIEN POCO las investigaciones y consideraciones sobre rendimientos de la democracia han adolecido de cierta confusión y han tenido además una proyección pública borrosa. No se ha delimitado con claridad su ámbito, ni se han justificado adecuadamente sus componentes normativos. Particularmente, por más que se hable de la mayor o menor calidad de una u otra de las “democracias reales”, se echa en falta el que no se hayan explicitado adecuada y suficientemente un conjunto coherente de indicadores de calidad. Ciertamente no hay demasiados antecedentes en la literatura politológica y se carece además a este respecto de suficiente potencial comparativo<sup>1</sup>. No puede decirse, pues, que esté disponible una métrica reconocida y aceptada con la que calibrar esa calidad de la democracia a la que sin embargo se alude de modo recurrente<sup>2</sup>. De ahí que nos parezca prioritario acometer con carácter previo tareas análogas o parecidas a las que se sugieren en esta intervención. En una primera parte, nos proponemos dejar constancia de los supuestos básicos, teórico-normativos en unos casos y empíricos en algún otro, desde los que, a nuestro juicio, cabe acometer una empresa evaluativa de esta naturaleza y alcance. Resulta obligado

\* Este capítulo se enmarca en el proyecto de investigación SEJ2004-06482-C02-02/SOCI. Una versión diferente y más abreviada del mismo en *Claves de razón práctica*, nº 165, 2006: 34-40.

1 Linz, Lijphart o Dahl se han referido en ocasiones a la calidad de la democracia pero sin avanzar una propuesta metodológica o conceptual sobre el asunto en el marco de una teoría de la democracia (Vargas Cullell, 2004:153). Una prueba del nuevo empuje que últimamente están recibiendo los estudios sobre calidad puede hallarse en el Symposium sobre “*La calidad de la democracia*” celebrado en el Instituto de Estudios Internacionales de Stanford (Octubre de 2003), algunas de cuyas ponencias se han recogido en *Journal of Democracy* (2004), vol. 15, nº 4. Crucial también en esta línea y de singular interés particular para nosotros, ha sido sin duda el proyecto que se acometió hace unos años en Costa Rica “*Auditoría Ciudadana de la Calidad de la democracia*”, cuyos resultados y bases teórico- metodológicas se sintetizan en O’Donnell et. al, 2004.

2 En propiedad, medir la calidad de la democracia requiere disponer de recursos evaluativos adecuados con los que establecer un cotejo entre determinadas prácticas y sus referentes normativos.

dar cuenta de tales *compromisos previos* que determinan y aclaran el sesgo de una reflexión de este tenor.

En la segunda, y a falta todavía de un “patrón homologado” de calidad, adelantamos a modo de decálogo ciertos *indicios de calidad* a partir de los cuales ulteriores investigaciones, que combinen más en detalle polo empírico y normativo, consoliden estándares más precisos y contrastados con los que aquilatar la mayor o menor calidad de una democracia, como por ejemplo, la española. Así pues, la reflexión siguiente trata de ofrecer un conjunto de orientaciones y criterios, a nuestro juicio razonables, que contribuyan a ordenar en cierta medida un debate todavía muy deslavazado.

## I. SUPUESTOS Y COMPROMISOS PRELIMINARES

### I. 1. *CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA ES UN ASUNTO, MEJORAR SU CALIDAD OTRO*

Cualquiera mínimamente familiarizado con los estudios sobre cambio político sabe que no pocas veces en las últimas décadas se han solapado, y a veces confundido, los estudios sobre transiciones con los de democratización. Últimamente además, estos segundos se han mezclado con los que muestran un creciente interés por la denominada calidad de la democracia. Y es que a partir del derrumbe de los regímenes del socialismo real, un optimismo contagioso pero infundado indujo a suponer que los procesos de cambio político habidos en los últimos decenios tendrían como destino una democracia consolidada. Ha ocurrido, sin embargo, que una buena parte de esos procesos de cambio han mostrado resultados más bien decepcionantes desde una perspectiva democrática. De ahí la afluencia de una abundante literatura sobre “democracias con adjetivos” tipificadas como iliberales, oligárquicas, delegativas, totalitarias<sup>3</sup>, a las que Wolfgang Merkel calificó con la categoría de “democracias defectivas”<sup>4</sup>. Con tales denominaciones se pretende subrayar que una parte de los procesos democratizadores acontecidos en los últimos años no han logrado desarrollar algunos de los distintivos básicos de un régimen democrático o simplemente los han extraviado en su camino, dando lugar a una suerte de “regímenes híbridos”<sup>5</sup>. Pues bien, coincidiendo

3 Collier, David y Levitsky, Steven (1997): “Democracy with adjectives. Conceptual innovation in comparative research”, *World Politics*, nº49: 430-451.

4 Merkel 2000. Diamond, Larry y Plattner, Marc, eds. (2001): *The global divergence of democracies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press. Anderson, Richard et al. (2001): *Postcommunism and The Theory of Democracy*, Princeton, Princeton University Press. Schedler 1999. Pharr y Putman 2000.

5 Diamond, Larry (2002): “Thinking about Hybrid Regimes”, *Journal of Democracy*, vol. 13, nº 2: 21-50.

con tal constatación y dando lugar en ocasiones a una mezcla equívoca con los problemas derivados de aquélla, han arreciado últimamente las alusiones a la calidad de la democracia. Pero, en verdad, este último asunto debería circunscribirse al ámbito de las democracias ya establecidas y consolidadas con la intención de resaltar que su funcionamiento en alguno de sus extremos es manifiestamente mejorable<sup>6</sup>. Y como en pura lógica evaluar la calidad del funcionamiento de algo implica la existencia de ese algo, la pregunta por la mayor o menor calidad de la democracia en una comunidad política concreta implica el establecimiento previo de un régimen que cumple al menos con los requerimientos mínimos de una poliarquía democrática.

De lo que se trata, entonces, es de juzgar hasta qué punto la ejecutoria de las instituciones y pautas de aquélla se adecúan a lo que la normatividad democrática estipula (Schmitter, 2004: 52). No obstante y a pesar de todas estas dificultades señaladas, comienza a abrirse paso la convicción de que mezclar los debates sobre transiciones/consolidación democrática con el referido a la calidad de la democracia confunde más que aclara.

## I. 2. *ESPAÑA GOZA DE UN RÉGIMEN DEMOCRÁTICO CONSOLIDADO*

A estas alturas consideramos este aserto un supuesto de hecho. Teniendo como aspiración tomar el pulso a la democracia en España y aquilatar su valía, no está de más, en el arranque de estas consideraciones, dejar constancia explícita de lo que nos parece un dato aceptado de modo general y avalado por solvente, investigaciones empíricas en ciencia política y sociología. Y precisamente porque desde hace algún tiempo gozamos, como nunca a lo largo de nuestra historia, de un régimen político estable acorde con los estándares de una democracia constitucional, cabe a tenor de lo establecido en el punto anterior acometer un análisis del grado de adecuación de nuestras prácticas políticas a los referentes normativos de la democracia, examinando el rendimiento del sistema político del que nos dotamos a partir de la aprobación de la Constitución de 1978.

Tal afirmación, circunscrita a España y al devenir más reciente de su historia, da pie para una doble apostilla. La democracia como bien político no se adquiere de una vez por todas ni para siempre. De ahí que ninguna de nuestras valiosas sociedades liberales y democráticas disponga de un sistema de seguros indefectible que le blinde frente a las amenazas o frente a su posible degradación. En ese sentido conviene advertir que, por muy añejas y estables que algunas de ellas parezcan y a pesar del proclamado triunfo *urbi et orbe*

6 Mungiu-Pippidi, Alina (2005), "Poland and Romania", en Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2005): 213.

de la democracia, ninguna de ellas está inmunizada frente a la eventualidad de un deterioro progresivo del funcionamiento de sus instituciones políticas, actitudes y creencias tal que terminen convirtiéndose en una “democracias defectivas” más<sup>7</sup>. La posibilidad de engrosar esa nómina no es privativo de aquellos países periféricos que han experimentado alguna de las recientes “olas de democratización”.

### I. 3. *LA DEMOCRACIA ES ALGO MÁS QUE UN RÉGIMEN*

Muchos de los estudios que de una u otra manera han evaluado el funcionamiento de las democracias, se han valido de una definición unidimensional y minimalista de la democracia de corte exclusivamente procedimental, según la cual hay democracia si hay elecciones competitivas así como libertad de organización y de expresión<sup>8</sup>. Tan concisa, útil y asumida definición, que a la postre identifica a la democracia con democracia electoral, tiene insuficiente capacidad explicativa, y no ya porque no capta otros componentes de la democracia, como explicaremos a continuación, sino porque no nos vale para poder distinguir una democracia normal de esos otros regímenes híbridos –las llamadas “democracias defectivas”– a los que aludíamos arriba. La democracia, por el contrario, posee distintas dimensiones que se despliegan en ámbitos y esferas diferentes de la vida social, produciendo en cada caso resultados de diversa naturaleza y alcance. Por supuesto, su dimensión procedimental promociona un marco legal que blinda un sistema de derechos y garantías, condición *sine qua non* para que una democracia no sea fraudulenta de raíz. Pero también un régimen democrático promociona una compleja y densa red de instituciones destinada a aplicar los principios de la representación política y la participación así como los del control y distribución del poder. Finalmente, la democracia implica una determinada cultura cívica, a saber, un mosaico de razones (creencias y valores, justificaciones y motivaciones) y disposiciones distintivas que constituyen una garantía de su reproducción consistente y estable. Este desarrollo multidimensional de la democracia, en la medida en que se lleve a cabo de modo efectivo, determina los roles de los distintos actores políticos ya sea en su condición de representantes, “legiferentes” (*rulers*), o meros ciudadanos (Schmitter, 2004: 54-55), pero produce, de otro lado, rendimientos respecto de sus contenidos

7 Como explicaron muy bien ya Juan Linz y Stepan en su *The Breakdown of democratic regimes* (1978), una política muy polarizada, tensiones étnicas o religiosas muy exacerbadas, incapacidad para resolver o remediar fuertes problemas sociales y el fortalecimiento de partidos antidemocráticos, pueden deteriorar hasta desnaturalizarlos o ahogarlos a sólidos regímenes democráticos.

8 Dahl, Robert (1990): *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos.

de justicia y valores éticos fundamentales: contribuye a remediar asimetrías injustificadas de poder y diversas formas de dominación, potencia la libertad como capacidad (Sen, 1993), dotando a las personas de más y mejores opciones e incrementando sus derechos sociales y civiles; y por último ,favorece el florecimiento de una sociedad abierta, plural y tolerante.

Así pues, la democracia es algo más que un régimen, pero no una concepción del mundo, una forma de vida o una civilización. Puede estar en todo pero no lo es todo. A lo sumo, y como gusta decir a Salvador Giner, representa una *politeia*, que establece un modo de relación entre el Estado y los ciudadanos así como una forma singular de habérselas con las distintas caras del poder, una forma de empoderamiento *-empowerment-* de aquéllos. ¿No les parece que un modelo al menos análogo al aquí pergeñado se refleja en los supuestos normativos, principios y valores, de la Constitución Española de 1978?

#### I. 4. *PERO LA DEMOCRACIA TAMBIÉN ES UNA CUESTIÓN DE GRADOS*

En otras ocasiones hemos argumentado que la democracia es patrón de justicia, pero de una justicia incompleta<sup>9</sup>. Para empezar y por su propia naturaleza, en su caso no cabe establecer ordenamientos completos o prioritizaciones indiscutibles o absolutas de valores. La aplicación de sus distintivos no resulta por lo común armónica. Dado que no siempre pueden integrarse las presiones procedentes de los valores distintivos de la democracia, por haber entre ellos cierta inconmensurabilidad práctica, su aplicación admite grados y variaciones, adolece de zonas borrosas y produce situaciones inciertas. Como no se trata de un juego de todo o nada, sus éxitos y rendimientos resultan siempre parciales y revisables. De otro lado, los contextos tienen una significación relevante para la justicia democrática. El pluralismo de identidades y constitución, la diversa posición y ubicación, la desigualdad de talentos, la mala suerte y otras tantas contingencias sociales, hacen que los distintos afectados necesiten diferente cantidad de recursos y bienes para lograr un estado de valía semejante y ponderen de manera dispar las consecuencias<sup>10</sup>. En una palabra, el elemento contexto, además de explicar las múltiples manifestaciones del “hecho del pluralismo” junto a la complejidad del bienestar de las personas, la presencia insuperable de conflictos de identidad y distributivos, nos hace caer en la cuenta de que

9 A todo modelo de la democracia subyace una concepción básica de justicia como sustrato de su fundamento, razones y caracterización, todo lo cual condiciona sobremanera los criterios e indicadores de su calidad (Vargas-Machuca, Ramón, 2003: “Justicia y democracia”, en Arteta, Aurelio, García Guitián, Elena y Máiz, Ramón, eds.: *Teoría Política: poder, moral, democracia*, Madrid, Alianza:167-195).

10 Sen, Amartya (1988): “Rights and Agency”, en Scheffler, Samuel, ed. (1988): *Consequentialism and its critics*, Nueva York, Oxford University Press: 91.

información y recursos disponibles son bienes escasos e insuficientes y que la justicia democrática tiene un alcance parcial y reformista.

### I. 5. *MÁS QUE DE CERTIFICAR LA CALIDAD, SE TRATA DE PREVENIR SU SUBVERSIÓN*

Análogamente a lo que ocurre con el desarrollo científico, que progresa sobre todo corrigiendo errores, también los buenos proyectos normativos en el campo de la ética pública otorgan preferencia a atajar un daño más que a promover un bien. En ese sentido, y puesto que no cabe aspirar a una democracia completa, la calidad de las democracias se calibra mejor por delimitación negativa, es decir, a partir de lo que se echa en falta y demanda ser repuesto o completado, a partir de lo que provoca indignación y rechazo y necesita ser evitado o rectificado<sup>11</sup>. Y así como resulta aventurado dictaminar si esta o aquella democracia real cumple a plena satisfacción y en todos sus extremos las condiciones suficientes de calidad, no lo es, sin embargo, precisar hasta qué punto y en qué aspecto concreto cualquiera de ellas da cumplimiento a las necesarias; como tampoco lo es detectar las deficiencias de su ejecutoria o las distintas patologías que contravienen las intuiciones democráticas y erosionan sus bases. Por eso, rastrear los “puntos concretos de subversión de la calidad” (Morlino, 2003) se ha convertido justamente en la estrategia que nos permite hallar indicios fiables de calidad, gracias a los cuales podemos delimitar los umbrales de una democracia decente<sup>12</sup>.

### I. 6. *DOMINIO MULTIDIMENSIONAL, TAREA INTERDISCIPLINAR Y MISIÓN TEÓRICO- PRÁCTICA*

Por último, una propuesta orientada a calibrar la calidad de una democracia se convierte necesariamente en una tarea comprensiva e integrada. En primer lugar, porque afecta a las diversas dimensiones de una democracia: a los procedimientos, contenidos y resultados; a sus instituciones y a su *ethos*; a su condición de régimen político y realidad social y cultural (Diamond y Morlino, 2003: 22). En segundo lugar y aun circunscribiéndonos a la perspectiva estrictamente teórica o académica del tema, un proyecto de esta envergadura, que incluye elementos descriptivos, normativos y evaluativos, reclama una acción coordinada de carácter multidisciplinar y la sinergia de distintos campos científicos. Pero,

11 Dice Brian Barry que “gente con una amplia diversidad de concepciones del bien coinciden muchas veces en la valoración de una maldad y un daño producidos” (Brian Barry, 1997: *La justicia como imparcialidad*, Barcelona, Paidós: 51).

12 La idea de democracia decente se inspira en cierta medida en la propuesta de Avishai Margalit (1997): *La sociedad decente*, Barcelona, Paidós.

sobre todo, ponderar la calidad de la democracia no es sólo una cuestión teórica sino también práctica. Teórica, en la medida en que un proyecto sobre calidad necesita partir de un adecuado examen de la naturaleza de la democracia para ahuyentar tantos equívocos y “tópicaos” necesita además estar técnicamente bien informados y dotarse de buenas razones; en fin, necesita cultivar el punto de vista de la imparcialidad, máxime en el contexto de una “democracia mediática” sesgada hacia la trivialidad y la manipulación. Pero un asunto con el alcance y las pretensiones de éste exige incorporar, junto al punto de vista del “observador” o el experto, el punto de vista del “participante”, ya que afecta a las aspiraciones, expectativas y percepciones de los agentes políticos y de los ciudadanos en general, resultando un componente más de la realidad política que condiciona sus prácticas. En realidad, los juicios de calidad cultivan lo que Sen denomina una “objetividad posicional”<sup>13</sup> y son en cierta medida, juicios práctico-políticos y en potencia “razón motivante” de la acción.<sup>14</sup>

## II. UN DECÁLOGO DE INDICIOS DE CALIDAD DEMOCRÁTICA

Por supuesto, los diez ítems que vamos a enumerar no tienen especificación técnica o empírica suficiente como para considerarlos en sentido propio “estándar” de calidad (Vargas Cullell, 2004: 99,150). No pretenden, pues, medir con precisión la cantidad que de cada uno se requiere para que resulte un determinado grado de democracia. Si les denominamos indicios, es por la enorme dificultad de cuantificar directamente la calidad de la democracia. Sin embargo, este conjunto de indicadores, tomados de modo solidario, constituyen parámetros de calidad, es decir, recursos evaluativos fértiles gracias a los cuales podemos calibrar de modo razonable la adecuación de las prácticas concretas a los principios y valores de referencia de una democracia. De un lado, existe entre ellos indicios de calidad cierta “afinidad electiva”, de tal suerte que, aun no habiendo entre unos y otros componentes de este decálogo relación causal, sin embargo se influyen y condicionan mutua y positivamente. De otro lado, en congruencia por cierto con las consideraciones hechas a propósito de la demo-

13 Sen, Amartya (2003): “Positional Objectivity”, *Philosophy and Public Affairs*, vol. 22, n.º, 2: 126-145. O’Donnell, 2004: 68.

14 El ejemplo más interesante y próximo de iniciativa sobre evaluación de la calidad de la democracia cuya concreción se convierte en proyecto compartido por teóricos, ciudadanos y actores políticos se produjo en Costa Rica. Ver en ese sentido, “Proyecto Estado de la Nación” (2001): *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia*. 2 Tomos. San José (Costa Rica), Editorama (también en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)). Para el caso británico ver David Beetham (2002): *Democracy under Blair: A Democratic audit. In the United Kingdom*, Londres, Politico’s Publishing. University.

cracia como patrón de justicia incompleta, no siempre el desarrollo óptimo de uno de esos indicios rinde resultados globales de calidad aceptables<sup>15</sup>. No pocas veces los requerimientos de unos actúan de contrapeso frente a los excesos de otros, evitando así que cualquiera de ellos termine anulando o desactivando las virtualidades de algún otro. Ocurre a menudo, por ejemplo, que una democracia muy *responsive* –exageradamente sensible a las preferencias de la mayoría– arruina las exigencias de la “gobernanza”, el respeto escrupuloso a las exigencias del “Estado de derecho” o las demandas mínimas de solidaridad con los “peor situados”. Por eso insistimos en que el montante real de calidad de una democracia está en función de un despliegue solidario, armónico y ponderado del conjunto de indicios que ya sin más dilación pasamos a comentar.

## II. 1. *LA DEMOCRACIA ESTATAL, UNIDAD POLÍTICA DE REFERENCIA*

Una democracia estable y de calidad requiere como paso previo tanto no cuestionar la integridad, primacía y naturaleza del Estado como expresión de una vida en común<sup>16</sup> así como el eficaz funcionamiento de aquél en su dimensión de agencia. Tales afirmaciones no suponen un freno al impulso difusivo de la democracia, ya sea en dirección infra o supra estatal, intra o extraestatal; ni se pretende con ellas ahogar el universalismo democrático, sino más bien consolidar la referencia política desde la que hoy por hoy aquél puede expandirse razonablemente a otras escalas y a otras esferas. La democracia local o autonómica, social o cosmopolita, pongamos por caso, no pueden funcionar adecuadamente si falla el Estado como comunidad política y autoridad democrática de referencia,<sup>17</sup> o si, por el contrario, la proliferación de “demos” sólo tiende al mimetismo de aquél o a ser redundante respecto de sus competencias.

Desde esta perspectiva, la disposición recurrente a tejer y destejer la estructura constitutiva del Estado que observamos hoy en España, no parece que contribuya a incrementar la calidad de la democracia, sino a poblar el horizonte de equívocos e incertidumbres<sup>18</sup>. Tras un proceso continuado de

15 Algo que una mirada escéptica sobre este subcampo de la teoría de la democracia (su complejidad, sus paradojas y el miedo a que se convierta una proyección de las preferencias de los politólogos, una vez más desatendiendo la complejidad de lo real), ha lanzado Marc Plattner en su reflexión “A Skeptical Afterword” en su contribución al nº especializado en el asunto *Journal of democracy*, vol. 15, 2004:106-110.

16 Para el desarrollo de esta idea y su fundamento doctrinal me sigue pareciendo muy recomendable el enfoque de Rafael del Águila (2000): *La senda del mal. Política y razón de Estado*, Madrid, Taurus: 234 y ss.

17 Stepan lo ha dicho claramente: “Si no hay Estado, no hay democracia” (Suleiman, Ezra, *Dismantling democratic states Princeton University Press*, 2003, 36).

18 Siempre hay constitucionalistas, abogados de parte a la postre, dispuestos a zascandilear

descentralización intensiva durante los últimos 25 años, el hecho cierto es que gracias al desarrollo de la estructura del “Estado de las Autonomías” España pasó de ser un Estado centralista a convertirse en un Estado compuesto -ni propiamente federal, mucho menos confederal, sino singular y distintivo-, cuyos orígenes en todo caso hay que rastrear en la Segunda República<sup>19</sup>. Tras este hecho incuestionable, lo suyo hubiera sido acometer una evaluación de los rendimientos de este proceso descentralizador (en términos de eficacia como agencia pública, grado de cumplimiento de los objetivos previstos o asignados, tipos de desviaciones y externalidades negativas producidas, etcétera). Sólo a partir de los resultados de dicha evaluación hubiera sido procedente y oportuno abrir una agenda de reformas atendiendo a su viabilidad y a las posibilidades de reforzar con ello los consensos políticos básicos.

## II. 2. *HORIZONTE COSMOPOLITA*

El hecho de que los Estados continúen siendo la comunidad política de referencia no empece para que con arreglo a los nuevos desafíos y circunstancias se vean empujados a asumir un horizonte cosmopolita. Nunca como hoy hemos podido experimentar el alcance de las consecuencias de nuestras acciones; y por tanto nunca hemos estamos tan impelidos a asumir alguna responsabilidad por la influencia que nuestros comportamientos diarios tienen sobre la vida de personas muy lejanas<sup>20</sup>. De esta manera la realidad crucial de la interdependencia fuerza a la democracia a “salir al exterior” y a los Estados democráticos a ser sensibles a los imperativos de una justicia política cosmopolita que les exige anteponer en sus agendas la dimensión transnacional y el carácter multilateral de sus compromisos, e incorporar a su función de bienestar criterios de justicia local y global así como principios de reciprocidad y cooperación.

Es cierto que la democracia se ha convertido en modelo de “buen gobierno” de la interdependencia en la esfera global. Pero también es verdad que los conflictos en muchas zonas vienen determinados no tanto por carencias absolutas ni por faltas de recursos, sino en buena medida por problemas de gobernabilidad,

---

con la idea de que El Estado sí pero no, residual, nación de naciones... Pero en el fondo la cuestión que hay en el diálogo con los nacionalistas es que mientras que para los no nacionalistas la descentralización es sólo un medio para hacer la comunidad estatal más eficaz o más *responsive* – más sensible-. Para aquéllos la descentralización es un recurso, para avanzar en su objetivo de la debilitación del Estado original e impulsar su idea de una nación=a un Estado.

19 Tal idea se reafirma en los textos decisivos de Azaña sobre el problema de la autonomía en España (Manuel Azaña: *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos, 2005), que cuentan con un excelente estudio preliminar de Eduardo García de Enterría (2005.).

20 Jonas, Hans (1995): *El principio de responsabilidad: ensayo de una ética para la civilización tecnológica*, Barcelona, Herder.

legitimidad y fragilidad de los propios Estados, expuestos cada vez más a riesgos externos imprevistos. De ahí que su solución se vincule al fortalecimiento de comunidades políticas estatales fuertes y económicamente viables, que garanticen los derechos, regulen jurídicamente la resolución de los conflictos y dispongan de mecanismos eficaces de control y distribución del poder con un formato de tolerancia constitucional apto para ser deferentes con la diferencia y amparar en su caso identidades múltiples<sup>21</sup>. Es a partir de aquí desde donde cabe esperar razonablemente la creación de coaliciones supraestatales amplias, coherentes y estables que cohesionando intereses y principios, formen una red de actores colectivos fundamentales para consolidar una renovada institucionalidad política transnacional<sup>22</sup>. Será garantía efectiva del derecho internacional y del despliegue progresivo de un constitucionalismo democrático de ámbito planetario.

### II. 3. APROPIADO FUNCIONAMIENTO DEL “ESTADO DE DERECHO”

El “Estado de derecho”, entendido como gobierno de las leyes, se ha representado tradicionalmente como “el lenguaje de la voluntad soberana”, gracias al cual los actos de ésta se hacen previsibles, proporcionando seguridad a quienes les deben acatamiento (Holmes, 2003). Pero en realidad significa mucho más, en tanto que marco global del sistema político, de la actividad económica y de la vida social en general<sup>23</sup>. Comprobar su funcionamiento es un indicador sintomático y expresivo de la calidad de una democracia concreta. A tal fin hay que examinar, en primer lugar, la valía de la producción legislativa, la existencia de normas claras, estables y generales aprobadas conforme a procedimientos preestablecidos y al principio de jerarquía normativa<sup>24</sup>. En segundo lugar, hay que contrastar la sumisión a la ley, grado de cumplimiento, costes reales de la infracción, trampas a la legalidad, ámbitos de impunidad, en fin, hasta qué punto su vulneración altera la igualdad de derechos y oportunidades o las condiciones de la competición política (Morlino, 2003: 6). En este sentido el estado de la corrupción, por un lado, y el recurso a la violencia organizada, la coacción o

21 R. del Águila (2001): “Tras el 11 de septiembre. Dilemas y paradojas de la globalización”, *Claves de razón práctica*, nº 118: 26.

22 La solidaridad cosmopolita no emana, como postulara Habermas, de las “estructuras de comunicación de una sociedad mundial”, sino de las de los respectivos Estados nacionales, las cuales pueden incentivar los sacrificios requeridos y legitimar la redistribución internacional y una gobernanación más allá del Estado-nación – con un sesgo solidario (Scharpf, Fritz W (2005): “Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación”, *Revista española de Ciencia Política*, nº 13: 43).

23 Maravall, Jose María y Adam Przeworski, “Introduction”, en Maravall y Przeworski eds., 2003: 1-16.

24 Ratz, John (1977): “The Rule of Law and its Virtue”, *The Law Quarterly Review*, nº 93:198-201.

el chantaje como arma política, por otro, proyectan una muestra de los flancos débiles de una democracia degradada por la fragilidad de su estado de derecho. Sin lugar a dudas, en cuanto a la corrupción la democracia española ha mejorado bastante, aprendiendo las lecciones tras algunos capítulos no demasiado edificantes de su reciente pasado, si bien la intermitente situación anómala de ciertos municipios evidencia que el llamado "circuito de la corrupción" prosigue su curso. No cabe decir lo mismo en relación con el otro problema que ensombrece el funcionamiento del Estado de Derecho en España, cual es la presencia del terrorismo nacionalista de ETA y la deferencia irresponsable e injusta hacia su entorno.

Desde una perspectiva estrictamente política, el "Estado de derecho" estructura asimismo una determinada distribución del poder que actúa como contrapeso, limitación y control de los distintos poderes. Esta suerte de "accountability horizontal", como la denomina Guillermo O' Donnell<sup>25</sup>, tiene su expresión más determinante en el funcionamiento adecuado de un Poder Judicial independiente imparcial, universal y accesible a todos,

Pero no se reduce a aquel. Comprende, además, ese variado y creciente conjunto de agencias y organismos reguladores, arbitrales, consultivos o de monitorización, la mayoría de naturaleza pública pero no necesariamente estatales. Obviamente sopesar la ejecutoria de todas estas instituciones consultivas se convierte en otra de las referencias claves para evaluar la calidad de una democracia. Se trata de precisar en qué medida cumplen su función fiduciaria en relación con las garantías, derechos básicos y el equilibrio de poderes y cómo ofician su cometido; o sea, si ejercen sus competencias de modo razonable, transparente e imparcial con arreglo a criterios solventes y no faccionales.

A este respecto observamos –y España no es una excepción– algunas derivas viciosas que desactivan los mecanismos del "Estado de derecho" y degradan la calidad democrática. De una parte, asistimos sin demasiado escándalo, a ciertos procesos de ocupación de unos poderes por otros, lo que acaba por confundirlos, arruinando la separación de poderes y favoreciendo la aparición de fenómenos indeseables de colusión<sup>26</sup>. Pero de otra parte, organismos y agentes no electos que tienen encomendados el control de legalidad actúan en ocasiones como un verdadero "poder de veto"<sup>27</sup>, ya sea para mantener el *statu quo* político, ya

25 O'Donnell, Guillermo: "Horizontal Accountability and New Poliyarchies", en Schedler, Andrea et al, 1999: 29-52.

26 Manzetti, Luigi (2003): "Political Manipulations and market reforms failures", *World Politics*, vol. 55, nº3: 320.

27 En los últimos años ha ganado bastantes adeptos, sobre todo en los estudios de política comparada, la teoría del "Veto Player". Se definen como *veto players* aquellos actores cuyo acuerdo es requerido para promocionar o impedir cambios políticos. De un lado están los *institutional veto players*, los cuales por imperativo legal o constitucional ejercen un poder en objetiva competencia

para alterarlo, distorsionando así en todo caso el funcionamiento normal de una democracia (Roberts, 2005: 337). Sabemos por experiencia propia que, bien porque “se politice la justicia” bien “porque se judicialice la política”, el “Estado de derecho” se convierte en arma arrojadiza que subvierte el desarrollo de la competición política<sup>28</sup>. Sin embargo, la apelación al estado de derecho o a las prerrogativas constitucionales, así como el llamado “activismo judicial”, no deben nunca servir para suplantar el papel del ciudadano o de sus representantes ni pueden convertirse en instrumentos que alteren las condiciones de la contienda democrática. Mas bien al contrario, la función de los organismos “contramayoritarios”, de carácter correctivo y no de creación normativa, debe orientarse justamente al restablecimiento de la normalidad democrática y los principios constitucionales.

#### II. 4. *EL CONSTITUCIONALISMO DEMOCRÁTICO TOMADO EN SERIO: CONSENSO REFORZADO, SUPREMACÍA Y EFECTIVIDAD DE LA CONSTITUCIÓN.*

En particular, el constitucionalismo democrático, en tanto que expresión de un consenso fundacional reforzado, representa un mecanismo pragmático que fuerza determinados cursos de acción gracias a los cuales unos resultados deseables se convierten en ciertos al tiempo que otros indeseables se vuelven imposibles. Las disposiciones constitucionales fijan en el sistema político un conjunto de límites y vínculos, constricciones y garantías destinados a frenar los excesos de un poder constituido. Definen la sustancia, alcance y procedimientos de la actividad estatal, demarcando lo que puede ser disputado en la contienda política ordinaria y lo que está constitucionalmente blindado. No sólo eso; también transforman en derecho positivo y en bienes políticos factibles sus principios, valores y criterios inspiradores, obligando a que el diseño de las instituciones y el contenido de las leyes se adecue a ellos<sup>29</sup>.

Para empezar, dicho consenso garantiza la supervivencia y reproducción estable de la comunidad política de acuerdo con las pautas fundacionales la

---

con otros poderes, como por ejemplo el resultante de la aplicación de la regla de la mayoría y el principio de representación en el proceso político. De otro, los *partisan veto players*, aquellos, por lo general partidos políticos, cuyo poder deriva de su condición de miembro de una coalición gobernante mayoritaria a cuya formación y mantenimiento cooperan (Tsebelis, George, 2002: *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton, Princeton University Press).

28 Maravall, Jose María, “The Rule of Law as a Political Weapon”, en Maravall y Przeworski, 2003: 261-301. O’Donnell, Guillermo: “Why the rule of Law matters”, *Journal of Democracy*, vol. 15, nº 4:32-45.

29 Sunstein, Cass (2001): *Designing Democracy. What Constitution Do*, Nueva York, Oxford University Press: 239-240. Waldron, Jeremy (1998): “Judicial Review and the Conditions of Democracy”, *The Journal of Political Philosophy*, vol. 6, nº 4: 353.

constitución. De otro lado, empuja a que las distintas posiciones se conformen de modo cooperativo y deliberativo, dotando por definición a esta clase de decisiones colectivizadas de singular autoridad democrática y argumentativa. Así se atempera además la siempre acechante tentación populista, se dificulta el enquistamiento de formas extremas e irreconciliables de pluralismo en la vida en común y se evita la imposición continuada de las preferencias del más fuerte o de una mayoría osificada e inamovible. Decía Tocqueville : “Considero injusta e impía esa máxima que preconiza que en cuestión de gobierno la mayoría de un pueblo tiene el derecho de hacerlo todo”.

El constitucionalismo democrático protege asimismo “derechos que son derechos para otros derechos”(O’Donnell, 2003: 53), *coto vedado*, en palabras de Ernesto Garzón Valdés, frente a las pretensiones de los otros o de cualquier autoridad). Incorpora una concepción ampliada del concepto de derechos y libertades. En relación con la claves de interpretación que damos a este bloque de derechos civiles, políticos y sociales nos remitimos, sin duda, a la más fértil a la hora de medir el alcance y efectividad de aquéllos<sup>30</sup>. Desde esta perspectiva, esos derechos no son sólo parte esencial del ideal de la democracia sino que su protección, además de fuente de legitimidad de la propia democracia, es una condición constitutiva y funcional de su despliegue como procedimiento<sup>31</sup>. No puede funcionar correctamente si no están previamente activados los derechos fundamentales de los individuos. Existe, pues, una congruencia natural entre derechos, cuya protección procuran las disposiciones constitucionales, y democracia<sup>32</sup>. Los unos y la otra demandan para su aplicación la misma clase de respeto hacia los individuos y su libertad<sup>33</sup>.

30 Sen concibe los derechos y libertades en una triple dimensión: como “fueros” o *entitlements*, como conjunto de capacidades que habilitan el funcionamiento de “agencia” de las personas y, finalmente, como logro o resultado (Sen, 2003). Para calibrar adecuadamente el grado de cumplimiento de la dimensión de “agencia” de una persona, se requiere una base información al que dé cuenta de la suma de opciones disponibles (diversidad), su relevancia (valor) y el calado de los obstáculos que interfieren negativamente su realización (accesibilidad). Véase en este sentido, Pettit, Philippe (2003): “Agency- Freedom and Option-Freedom”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 15, nº 4: 387-403. Guillermo O’ Donnell ha aplicado este marco categorial a su proyecto sobre calidad de la democracia (O’ Donnell, 2004: 24- 31).

31 Ely, John H. (1980): *Democracy and Distrust: A Teory of Judicial Review*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press: 87-88, 73-75, 101-104.

32 David Beetham ha profundizado en el carácter fundacional y básico del desarrollo de los derechos y libertades para la democracia y en consecuencia referencia crucial para calibrar su calidad (“Freedom as the Foundation”, en Diamond y Morlino, 2005:32-46). Un resumen de su concepcion en David Beetham, “*Democratic Quality: Freedom and Rights*” Su programa de “Audit” desarrollado en Inglaterra , pionero en el análisis de calidad, se basa en esta perspectiva.

33 Waldon, Jeremy (2001): *Law and Disagreement*, Nueva York, Oxford University Press:342-343, 535.

He aquí razones poderosas para considerar indicadores de calidad tanto el refuerzo, la preservación del consenso constituyente, la protección y el desarrollo efectivos de esos derechos básicos así como el ejercicio real de la supremacía de los preceptos constitucionales<sup>34</sup>. Por eso las aspiraciones particulares y los elementos identitarios de los diferentes actores y grupos de todo tipo deben acomodarse a aquellos principios y no violentar la prioridad y jerarquía de sus normas. También por eso, el diseño de las instituciones, el contenido de las leyes y las prácticas políticas deben ser congruentes con tales pautas. Con más motivo, si cabe, en el caso español, dado que los principios constitucionales tienen fuerza normativa propia y superior, como en reiteradas ocasiones ha puesto de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional<sup>35</sup>. De lo contrario, la calidad de la democracia se vuelve papel mojado y, la democracia avanzada, spot publicitario.

## II. 5. LA REPRESENTATIVIDAD

El crédito de una democracia y en particular la solvencia de la participación ciudadana dependen en buena parte del funcionamiento de la representación política, que institucionaliza la relación entre los ciudadanos y aquellos elegidos para actuar en su nombre. La calidad de dicha relación, y hasta cierto punto de la propia democracia, depende de la productividad política de las tres dimensiones que se consideran distintivas de ella (Roberts, 2005). Por eso, lo primero es ver de qué modo opera la facultad de elegir a aquellos que deciden por nosotros o con qué recursos cuentan los ciudadanos para seleccionar a sus políticos - evaluar la representación como “mandato”-. En segundo lugar, hay que examinar qué constricciones, vínculos e incentivos tienen los electos para hacerse eco de las preferencias públicas de sus electores y responder a los intereses de los afectados por sus decisiones –la representación como “sensibilidad” (Stokes, 2001: 196)<sup>36</sup>. Un gobierno que se sienta comprometido ante la opinión pública reconociendo que “ha entendido el mensaje” que proviene de los electores, ha interpretado correctamente el sentido del eco de la voz de

34 Foweraker, Joe y Krznaric, Roman(2000): “Measuring Liberal Democratic Performance: and Empirical and Conceptual Critique”, *Political Studies*, vol. 48, nº4: 759-788.

35 Además de en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, esa supremacía se recoge explícitamente en el artículo 5º de la Ley Orgánica del Poder Judicial (García de Enterría, 2005: 39, 43,55).

36 Es verdad que hay que distinguir siempre entre preferencias e intereses de los afectados, entre las preferencias referidas a los resultados y preferencias respecto a las medidas que conducen a dichos resultados, entre los intereses particulares de aquéllos y los intereses colectivos (ver Scharpf, Fritz W., Conceptos de legitimación más allá del Estado-nación”, *Revista Española de Ciencia Política*, nº13, 2005: 13-50).

aquéllos. Y estos en su momento sabrán juzgar si el gobierno ha defraudado o no sus expectativas. Y en tercer lugar, hay que valorar cómo funciona en la práctica la dación de cuentas por parte de los gobiernos y representantes y hasta qué punto tienen los ciudadanos capacidad para sancionarlos –representación como “responsabilidad”<sup>37 38</sup>. Con una adecuada proporción de estas tres dimensiones los ciudadanos, de una parte, ejercen un control previo, condicionando la oferta y decidiendo sobre quienes les van a representar; de otra, disponen de mecanismos de control retrospectivo, que les facultan para evaluar y sancionar los rendimientos de los políticos y de su política (Przeworski et al, 2003, 48-49). Así pues, una práctica valiosa de la representación, congruente con los valores democráticos, ofrece a los ciudadanos cauces y oportunidades de participación que les permite influir en los procesos de decisión relevantes, domeñar a los poderosos y elegir a los mejores; tiene además un carácter educacional en tanto que contribuyen a refinar el juicio político de los ciudadanos; y en fin, otorga fiabilidad a la democracia como régimen de la acción colectiva<sup>39</sup>.

Obviamente estos criterios relacionados con la calidad de la representación deben tener su reflejo en el desarrollo institucional. Por lo pronto, el funcionamiento los partidos. En este sentido ¿hasta cuando tendrá que esperar la democracia española que una completa Ley de Partidos desarrolle el artículo 6º de la Constitución?; ¿para cuándo la Ley de Financiación de los partidos? Por supuesto, también estos indicadores de calidad han de tener su impacto en el funcionamiento del Parlamento. Al respecto cabe preguntarse si las mil veces anunciada reforma del Reglamento verá, al fin, la luz. Finalmente, el estudio de la calidad de la democracia está íntimamente relacionado con el conjunto de procesos vinculados con el sistema electoral, muy particularmente con el modo como éste resuelva las tensiones entre los principios de inclusión y estabilidad (Przeworski et al., 1999, 50).

37 Una mirada escéptica es la de Schmitter, Philippe (2004) en “The ambiguous virtues of accountability” sobre las virtualidades de medir la calidad de la Democracia, y más difícil aún tomando como referencia la accountability. Es una reflexión sobre la *accountability* y sus paradojas. Por supuesto este artículo se recoge también en Diamond y Morlino, 2005.

38 Un resumen, ciertamente crítico, del desarrollo histórico de la representación concebida exclusivamente como dación de cuentas “a posteriori” – *accountability*- y no como actuación conforme a las preferencias de sus representados en Stokes, 2001: 156-168. Desde esta concepción, la almendra de la representación no es tanto maximizar las preferencias de una mayoría cuanto minimizar los riesgos de que un gobierno se comporte tiránicamente (Brown, Rebeca, 1998: “Accountability, Liberty, and the Constitution”, *Columbia Law Review*, vol. 98, nº 3: 536).

39 Charlot, Jean (1989): “Toward a New Theoretical Synthesis”, *Political Studies*, XXXVII: 352-361.

## II. 6. LA DEMOCRACIA COMO OPOSICIÓN

La democracia, antes de generalizarse como modelo de gobierno de la interacción colectiva, ha representado un ideal de protesta y contestación del poder constituido así como una expectativa de reemplazarlo. Sin una oposición solvente, institucionalizada y capaz de ser competitiva no hay democracia tomada en serio. Decía Thomas Jefferson que era preferible la existencia de periódicos sin gobiernos que la de gobiernos sin periódicos. Aplicada la hipótesis al caso, podría sentenciarse también que es preferible oposición sin gobierno que gobierno sin oposición. El escrutinio de calidad de una democracia consiste, de un lado, en comprobar si la oposición cuenta con recursos, oportunidades, incentivos y voluntad suficientes como para disputarle el poder a quien lo ocupa (Przeworski et al, 2003: 48-49). Pero de otro lado también, el temple de la oposición constituye un ingrediente de calidad democrática. Por supuesto que lo primero es que la contestación al gobierno no sea un paripé y lejos de cualquier tentación de colusión, cumpla su papel de monitorizar a aquél e informar al ciudadano. De esa manera refuerza su credibilidad. Pero si la oposición siempre y por sistema contradice al gobierno, además de desinformar al ciudadano, deja de ser creíble.

Los requisitos que Pettit plantea para determinar si una oposición está adecuadamente estructurada, representan unos indicadores bastante expresivos de calidad a este respecto (Pettit, 1999). En primer lugar, la oposición debe poseer “competencia epistémica”, es decir, disponer de la información relevante en cada caso además de capacidad para calibrarla y opción de aducir el mejor argumento con independencia de su posición negociadora o poder de presión. En segundo lugar, la oposición sólo puede abrigar esperanzas de cambiar el *statu quo*, si tiene “voz” para contestar las decisiones públicas, es decir, si las razones que avalan su causa o sus intereses comienzan a ser escuchadas en público<sup>40</sup>. En tercer lugar, para que la voz de la oposición no sea una voz que clama en el desierto, hacen falta “foros” o espacios institucionales de contestación, de tal suerte que, de un lado, la oposición no se perciba a sí misma como víctima inerme de un poder arbitrario y, de otro, los poderes públicos se vean forzados a responder a quienes les interpelan desde los ámbitos de oposición. Iniciativas afortunadas en esa dirección han sido ciertos comités parlamentarios, algunas

40 Los arreglos institucionales para hacer efectivo este requisito y la pertinencia de su aplicación dependen de consideraciones contextuales y pueden abarcar desde medidas de discriminación positiva a la promoción de una segunda cámara como foro de los hechos diferenciales, desde la creación de un *ombusman* independiente y ajeno al control partitocrático al aumento de los recursos ciudadanos de apelación efectiva e igualitaria de las decisiones judiciales (Pettit, Philip, 1997: *Republicanism*, Nueva York, Oxford University Press:193).

instancias de apelación, vigilancia, control o evaluación surgidas de la propia administración o de grupos de expertos independientes. Por último, hace falta que los “costes de salida” de los oponentes – la posibilidad real de escapatoria de una situación indeseada es, como explica Hirschman, una de las “reacciones activas frente al descontento”- no sean excesivamente gravosos, humillantes o simplemente exponentes de una relación de dependencia incompatible con el ejercicio de una oposición democrática<sup>41</sup>.

## II. 7. UNA “DEMOCRACIA ASOCIATIVA”<sup>42</sup>

En sociedades altamente diferenciadas, como las nuestras, el significado y la importancia de la capacidad autoorganizativa aumenta exponencialmente. Ésta representa, junto a la regulación política y los mecanismos de mercado, un recurso crucial para la reproducción estable y el desarrollo de la capacidad de integración de dichas sociedades en un contexto de transformaciones incesantes<sup>43</sup>. Hoy en día, la pertenencia a algún tipo de corporación constituye un modo casi necesario de aspirar a la autorrealización. De ahí que el mapa organizativo de una sociedad resulte una referencia para enjuiciar su calidad. Por supuesto, también refleja sus asimetrías de poder, de tal manera que los peor situados coinciden de hecho con los menos organizados. Así pues, una densa y vigorosa red de asociaciones, como ya en su día previera Tocqueville, constituye un complemento importante y un nutriente esencial para la capacitación política, el cultivo de la ciudadanía y el desarrollo del espacio público. En principio, abre oportunidades para que se incluyan voces e intereses de otro modo preteridos, se enriquezca la sustancia de la representación, se optimice la deliberación pública y se habiliten formas inéditas o subsidiarias de gobernanza, aunque también de resistencia y contestación al *statu quo*.

Pero densidad asociativa no es igual a excelencia de la democracia<sup>44</sup>. La potencialidad democrática de una rica y plural vida asociativa, lejos de ser

41 Vargas-Machuca, Ramón (2003), “Justicia y Democracia”: 190.

42 Con ese nombre se quiere significar muy particularmente los rasgos de una interacción valiosa desde el punto de vista democrático entre autoridad política y mundo asociativo de la sociedad civil –*regímenes parciales* en el argot de Philippe Schmitter–. Pero no estamos asimilando esta referencia a ese modelo de “democracia asociativa”, cuya inspiración originaria hay que rastrear en el socialismo anglosajón, según el cual una sociedad gobernada de “abajo hacia arriba” por medio de una confederación de organizaciones voluntarias de autogestión sin fines de lucro puede producir una gobernabilidad más eficiente y menos costosa (Hirst, Paul, 1997: *From statism to pluralism*, Londres, University College Press).

43 A. Bagnasco (2002): “Il capital sociale nel capitalismo che cambia”, *Statto e Mercato*, n° 65: 271-290.

44 Encarnación, Omar G. (2003): *The myth of civil society: social capital and democratic consolidation in Spain and Brazil*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

automática, depende de la naturaleza, las prácticas y los contextos que distinguen y marcan la vida de unas u otras organizaciones. Entre esos elementos que determinan la compleja “ecología asociacional” no es el menos relevante la implicación del Estado, sobre todo el modo como ésta se produce. En concreto, la *interface* entre Estado y asociaciones ayudará a la calidad de la democracia, si y sólo si se proyecta como una relación fluida y equilibrada, sobre la base de la fortaleza, independencia y colaboración mutua, si no existen o bien se desactivan los intentos de colonización y subordinación así como las actitudes de deferencia excesiva o desafección radical, si se multiplican los procesos cooperativos de resolución de conflictos; en una palabra, si dicha relación tiene un carácter subsidiario para la prestación de servicios sociales así como para el logro de bienes públicos y objetivos congruentes con los valores democráticos.

## II. 8. *DEMOCRACIA INCLUSIVA*

Con frecuencia en las democracias reales la proclamada igualdad y la vocación universalista de sus principios conviven con prácticas de exclusión que afectan a ciertas categorías de personas, a las que se humilla, discrimina, margina o simplemente se ignora. Por tanto, es claro que la valía de una democracia también depende de la eficacia del principio democrático de inclusión y de cómo se desarrollen sus condiciones normativas básicas. Ciertamente, el paraguas de la “exclusión” parece cubrir un conjunto de circunstancias muy distintas, desde la situación de las mujeres hasta la de los jóvenes sin empleo pasando por la de personas dependientes e inmigrantes. En ese sentido, la distinción que establece Iris Young entre exclusión “política” y exclusión “social” es fértil, más desde un punto de vista analítico que normativo<sup>45</sup>. La primera alude específicamente al insuficiente cumplimiento del ideal democrático de “dar la palabra a los afectados”, aquellos cuyos intereses relevantes están en juego en un determinado proceso de decisión colectiva. Obviamente el resultado de una exploración sobre ello da cuenta del alcance y calidad de los recursos y oportunidades de participación en los asuntos públicos que están a disposición de los ciudadanos. La exclusión social, por su parte, comprende, entre otros asuntos, desde el trato que reciben por parte del Estado y los ciudadanos determinadas personas por su condición de minorías estigmatizadas, por razones de religión, lengua, raza, sexo o foraneidad, y el menoscabo de derechos asignados a los inmigrantes, hasta el elocuente olvido de las expectativas que legamos a las generaciones futuras. Pero exclusión social y política se influyen recíprocamente, lo cual explica en parte el grado de intolerancia, racismo,

45 Young, Iris M (2002): *Inclusión and Democracy* Nueva York, Oxford University Press: 13 y ss.

sexismo, explotación económica y otras desigualdades sociales presentes en nuestras, por otros motivos, valiosas sociedades democráticas<sup>46</sup>. De suerte que la calidad democrática depende también de las estrategias, esfuerzos solidarios, incentivos y oportunidades que se activen y de los mecanismos de compensación que se establezcan bien sea para aliviar las enormes diferencias de influencia individual sobre los procesos de decisión relevantes o bien para eliminar las barreras de “entrada” y lograr así una mejor integración de los “peor situados”, los más vulnerables o simplemente de los que padecen injustamente algún tipo de exclusión o merma de sus derechos. Y aquí toca decir que, habiendo aún en España brotes de racismo y xenofobia preocupantes, algunas de las iniciativas del actual gobierno -particularmente su política de extensión de algunos de los derechos sociales- van en una dirección adecuada, especialmente en lo que se refiere a la situación de las mujeres, la violencia doméstica, los derechos de los inmigrantes y la ayuda a las personas dependientes.

## II. 9. *SESGO DELIBERATIVO COMO ANTÍDOTO CONTRA LA MANIPULACIÓN*<sup>47</sup>

Asunto clave para la calidad de la democracia es que los ciudadanos puedan formarse un juicio informado y estar así en condiciones de decidir de modo razonable. Pero dada la marea actual de manipulación que contamina el espacio de la comunicación política, la formación de las preferencias ciudadanas se produce bajo condiciones, en muchos casos, no decentes. En la medida en que la comunicación política tiende a reducirse a publicidad y propaganda, el mensaje se infantiliza y la información política disponible se hace trivial. He ahí otro síntoma alarmante de cómo la actividad política se desliza por la pendiente de la irrelevancia.

Hace unos años, la Fundación Príncipe de Asturias” reunía en un encuentro a dos de sus premiados, Gunter Grass y Claudio Magris, para hablar de “información y periodismo”. Sus observaciones, de las que se hicieron eco los medios de comunicación<sup>48</sup>, resultaron una esclarecedora alerta sobre el alcance de la amenaza que la actual manipulación informativa representa para una democracia que se aproxima así a niveles mínimos de calidad. “Nunca hemos tenido tantas oportunidades de estar informados y nunca hemos vivido tan amenazados por la desinformación”, sentenciaba Grass. La verdad hoy,

46 Dryzek, John (2000): *Deliberative Democracy and Beyond*, Nueva York, Oxford University Press: 85-88.

47 He tenido oportunidad de referirme a esta cuestión en otros trabajos (Vargas-Machuca, Ramón, 2003: “Inspiración Republicana, Orden Político y Democracia”, en *Contrastes. Revista interdisciplinaria de Filosofía*, Suplemento nº 8: 107-143).

48 *El País*, 23/01/05; *El Mundo*, 22/01/05.

continuaba, o es inútil o demediada. ¿Por qué? Porque “las decisiones preceden a los argumentos”, porque “sabemos la verdad cuando ésta ya no nos sirve”; o porque, como decía Magris, la verdad puede ahogarse entre tanta cantidad de versiones y se termina por no distinguir entre lo importante y lo superfluo. Concluía este último recordando el hecho, no por evidente menos escandaloso, de que bien la autocensura o bien una más o menos sutil censura funcionan hoy en los medios, en verdad, terminales informativas de unos conglomerados empresariales cuya prioridad no es la verdad, sino la cartera de negocios y la cuenta de resultados.

Así pues, evocar el componente deliberativo de una buena democracia significa recordar el vínculo originario entre democracia y veracidad como reacción a tanta manipulación y charlatanería, la cual más que mentir pretende confundir. Entre otras cosas, las democracias necesitan el ingrediente de la veracidad para mantener un grado de confianza mínima entre los participantes. A fuerza de que las palabras en el universo político-mediático acostumbren a evocar una cosa y su contraria, el ciudadano queda inerte, sin un mapa creíble con el que orientarse y poder discernir lo que sus representantes proponen y se proponen<sup>49</sup>. Algo tiene que ver con esta situación esa suerte de exaltación imperante del relativismo, que, lejos de ser consustancial a la democracia, simplemente deja constancia de uno de sus flancos más vulnerables: esa irrelevancia de los principios que abre de par en par las puertas al cinismo moral.

Por último y pensando en nuestro país, muchos piensan que la manipulación es siempre cosa del de enfrente. En realidad, la voluntad de manipular va por barrios y su intensidad no depende de la adscripción ideológica. Y puesto que ya de la noria de los idearios apenas sale agua fresca, a falta de nuevos recursos cada cual tira de sus tópicos de siempre, saca las banderas de guardarrropía. Todo un síntoma de que amenaza retornar el fantasma del fanatismo. Pues bien, para que los ciudadanos puedan paliar la deriva distorsionadora de la comunicación política y refinar sus juicios políticos, necesitan desarrollar capacidades con las que combatir la opacidad y la parcialidad. Hay que habilitar mecanismos que faciliten el acceso ciudadano a una información veraz, suficiente y fiable para ejercer una adecuada potencia de escrutinio, definir del modo más valioso y eficaz sus objetivos políticos, afinar sus juicios políticos y determinar así sus estrategias de acción. Mejoradas las capacidades políticas de deliberación y juicio, los ciudadanos se hallarán más dispuestos a acrecentar sus responsabilidades públicas.

49 Williams, Bernard, 2006: *Verdad y veracidad*, Barcelona, Tusquet: 201-224.

## II. 10. UNA DEMOCRACIA VIRTUOSA

Los clásicos de la política, desde Aristóteles a Maquiavelo, ya habían insistido en que las leyes necesitan de las “buenas costumbres” sin las que cualquier régimen degenera. Un régimen político tiene que ejercitar de modo excelente ciertas habilidades y hábitos propios como condición de su buen funcionamiento y estabilidad. Lamentablemente, constatamos en nuestras, por otra parte valiosas, sociedades occidentales una creciente distancia entre las cualidades de carácter y requisitos motivacionales que la vida democrática demanda (deliberar, cooperar, responsabilizarse...) y las actitudes que la cultura de masas imperante promueve en dichas sociedades (egoísmo, anomia, cinismo, desagregación social...) <sup>50</sup>. Y sin embargo hoy, quizás más que ayer, la reproducción estable de un orden político democrático demanda un tipo de ciudadanos que cultiven razones, motivaciones, disposiciones y en definitiva un carácter congruente con el *ethos* democrático <sup>51</sup>. Por eso nuestras consideraciones se cierran con la idea de que la calidad de una sociedad democrática está también en función de la conciencia democrática y la competencia cívica tanto de los responsables políticos y agentes públicos como de los ciudadanos en general.

Una teoría que enfatiza la importancia de la virtud cívico-democrática mira la democracia desde el lado de los individuos y formula una propuesta crítica desde un modelo normativo que, como hemos afirmado desde un principio, se ha forjado a la luz de las insuficiencias de sus logros democráticos. Se trata de un punto de vista que concede gran importancia a los prerequisites motivacionales, es decir, valora si los recursos psicológicos de los que se dispone y se activan son acorde con los valores propios de la democracia. Cuando las pasiones y los propósitos de los ciudadanos se disocian de tales valores, sus preferencias reales resultan irremediabilmente exógenas a dicho régimen. De ahí el consejo republicano de “procurar las buenas causas por las buenas razones” y “la acción correcta por las razones correctas”, en fin, procurar unas y otra por lo que valen por sí mismos” <sup>52</sup>. No cabe pues seguir dando pábulo a esa rancia quimera liberal de que en último extremo el buen funcionamiento de la democracia es un subproducto virtuoso de los “vicios privados”, un bien de todos que resulta

50 P. Berkowitz, 1999: *Virtue and the Making of Modern Liberalism*, Princeton University Press, pp. 189-90, 227.

51 Carácter en la acepción en que lo usa R. Sennet indica sobre todo ese conjunto de “rasgos permanentes de nuestra experiencia emotiva, que ligam a los humanos entre ellos, dotan a estos de una personalidad sostenible y se expresan a través de la fidelidad, el empeño recíproco y la capacidad de posponer cualquier satisfacción en la perspectiva de alcanzar objetivos de largo alcance.” (*The Corrosion of Character*, Nueva York, Norton, 1999:25).

52 Ovejero, Félix, 2003: “Tres miradas republicanas sobre la democracia”, *Claves de razón práctica*, nº132: 26.

de procurar el bien de uno. Al contrario, para que las instituciones y prácticas políticas valiosas funcionen de manera estable y coherente los ciudadanos tienen que gobernar sus deseos y pasiones y procurar su autoperfeccionamiento y el del orden social. La congruencia psicosocial mínima que demanda el buen funcionamiento de las instituciones democráticas viene, en cierto modo, determinada por la adquisición de conocimientos, habilidades y actitudes congruentes con la democracia y sus valores. Y es que no pueden los ciudadanos aspirar a una democracia decente y ser al mismo tiempo irresponsables, miembros de mayorías depredadoras tendentes a no respetar los derechos de los otros o a procurar su autoperfeccionamiento sin pensar en el orden social y sin reparar en la desintegración que todo ello acarrea<sup>53</sup>. En resumen, el florecimiento de una democracia valiosa demanda una mínima coherencia afectiva, determinada en parte por la adquisición de conocimientos y hábitos que se correspondan con el *ethos democrático* (lealtad al marco legal y constitucional, actitud crítica, espíritu ilustrado, tolerancia, solidaridad, autocontención y otras afines)<sup>54</sup>. No nos engañemos. A la postre no habrá democracia valiosa sin demócratas convencidos y consecuentes.

#### BIBLIOGRAFÍA

- DIAMOND, LARRY Y MORLINO, LEONARDO 2003: "The quality of Democracy. An Overview", *Journal of Democracy*, vol. 15, num. 4: 20-31.
- DIAMOND, LARRY Y MORLINO, LEONARDO 2005: eds.: *Assessing the Quality of Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO 2005: "Estudio Preliminar", en Manuel Azaña: *Sobre la autonomía política de Cataluña*, Madrid, Tecnos: 9-82.
- HOLMES, STEPHEN (2003): "Lineages of the Rule of Law", en Maravall et Przeworski 2003:19-61.
- MARAVALL, JOSE MARIA Y ADAM PRZEWORSKI, eds. 2003: *Democracy and the rule of Law*, Cambridge, Cambridge University Press.
- MERKEL, WOLFGANG 2000: "Defective Democracies: Concept and Causes", *Central European Political Science Review*, vol. 1, num.2: 31-47.
- MORLINO, LEONARDO 2003: "The quality of Democracy: Improvement or Subversion?". Ponencia introductoria presentada en el Symposium sobre "La calidad de la democracia" celebrado en el Instituto de Estudios In-

53 Dagger, Richard, 1997: *Civic Virtues*, Oxford University Press: 105 y ss..

54 Un catálogo de virtudes públicas para la democracia en Mougán, Carlos, 2003 "Hacia una teoría de la educación para una ciudadanía democrática". *Contrastes* Suplemento 8: 179-189. Véase también Cerezo, Pedro (ed.), 2005: *Democracia y Virtudes Públicas*, Madrid, Biblioteca Nueva.

- ternacionales de Stanford en ese mismo año (Mimeo). Buena parte de las intervenciones habidas en ese Congreso se recogieron posteriormente en Diamond, Larry y Morlino, Leonardo (2005).
- O'DONNELL, GUILLERMO, VARGAS CULLELL, JORGE E IAZZETTA OLVALDO M., eds. 2004: *The Quality of democracy. Theory and Applications*, Notre Dame (Indiana), University Of Notre Dame Press.
- PETTIT, PHILIP 1999: "Contestatory democracy", en Shapiro, Ian y Hacker-Cordón Casiano, eds.: *Democracy's Value*, Cambridge, Cambridge University Press:163-191.
- PHARR, SUSAN J. Y PUTMAN, ROBERT D. eds. 2001: *Disaffected democracies. What's troubling the trilateral countries*, Princeton, Princeton University Press.
- ROBERTS, ANDREW 2005: "The quality of Democracy," *Comparative Politics*, vol. 37, n° 3: 357-376.
- PRZEWORSKI, ADAM, STOKES, SUSAN Y MANIN, BERNARD 1999: *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- SCHEDLER, ANDREA, DIAMOND, LARRY Y PLATTNER, MARC F. eds. 1999: *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Londres, Lynne Rienner Publishers.
- SCHMITTTER, PHILIPPE 2004: "The ambiguous virtues of accountability", *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 4, pp. 47-60.
- SEN, AMARTYA 1993: "Capability and Well-Being", en Nussbaum, Marta y Sen, Amartya, *The Quality of Life*, Nueva York, Oxford University Press.
- STOKES, SUSAN 2001: *Mandates and democracy: neoliberalism by surprise in Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.