

# ¿DEMOCRACIA SIN DEMÓCRATAS? SIN EDUCACIÓN CÍVICO-POLÍTICA, LA DEMOCRACIA ES INVIABLE

José RUBIO CARRACEDO  
Universidad de Málaga (España)

## RESUMEN

El autor intenta probar la tesis enunciada tanto en el título como en el subtítulo. La primera parte del ensayo estudia cómo el papel estratégico que cumple la educación cívico-política en los regímenes democráticos se remonta al mito de Prometeo según la versión del Protágoras. De hecho, así lo han entendido los regímenes republicanos, aunque no los liberales conservadores (representación indirecta). La segunda parte presenta una aplicación al caso español a partir del Texto Constitucional.

## SUMMARY

The author seeks to examine the thesis implied in both title and subtitle (Democracy without democrats? Democracy is unviable without civic-political education). The first part studies how the strategic role fulfilled by civic-political education in democratic regimes is traced back to Promethean Myth according to Protagoras' version. In fact so it has been understood by republican regimes, but not by liberal conservatives (indirect representation). The second part presents a case applied to Spanish democracy with the Constitutional Text as its starting point.

## 1. INTRODUCCIÓN

Con este título-tesis quiero llamar la atención sobre el papel estratégico que juega la educación cívico-política en el régimen democrático. Sólo un elevado sentido democrático permite que funcione correctamente la política basada en la soberanía popular. Pero nadie nace demócrata, por lo que el sentido democrático ha de adquirirse. Porque no es posible la democracia sin demócratas. Ello es todavía más patente cuando se trata —como es el caso en la mayoría de las democracias realmente existentes— de modelos liberales de representación, en los que los representantes actúan en la práctica sin apenas control alguno efectivo por parte de los representados. Es una democracia meramente representacional (representa teatralmente su papel)<sup>1</sup>.

---

1. Manuel Toscano leyó el original y me hizo algunas observaciones valiosas.

En ausencia de tal sentido democrático, la corrupción, en su forma más genérica, invade los sistemas políticos de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba, tornando la democracia en un sistema tan manipulador (o casi) como las oligocracias y las dictaduras populistas. Y, lo que es peor, sin formación cívico-democrática es imposible llevar a término ningún plan de reforma o de regeneración del sistema por falta del necesario apoyo ciudadano, ya que los ciudadanos no saben/no contestan; y ello es así porque carecen de ideas claras sobre lo que es o no democrático, con lo que la dictadura populista es siempre una alternativa amenazante en el incierto futuro, como ya ha ocurrido en algunos países, de modo patente o disimulado. Me propongo ir desarrollando estas hipótesis mediante una serie de proposiciones más o menos concatenadas, que espero que constituyan un conjunto abierto para su discusión pública. El trabajo se estructura en dos partes bien diferenciadas: la primera (1-7) establece los principios teóricos fundamentales; la segunda, en cambio, es ya una aplicación de los mismos a la práctica actual de la democracia liberal representativa, con especial referencia al caso español (8-12).

## II. “EL PUDOR Y LA JUSTICIA”

### 1. La educación cívico-moral es la piedra angular sobre la que se edifica el régimen democrático

El mito de Prometeo —mito fundacional de Occidente— en su versión (que considero originaria) recogida en el *Protágoras*, lo establece en toda su radicalidad. Cuando Prometeo, para paliar el infortunio de los humanos, causado por la imprevisión de Epimeteo, roba el fuego y las artes útiles a Hefaiсто, y el logos y las demás artes a Atenea, los hombres no podían sobrevivir pese a participar de “cualidades divinas” porque carecían del arte de la política, por lo que mutuamente se despedazaban en una suerte de estado de naturaleza hobbesiano. Compadecido Zeus ante tal situación comisionó a Hermes para que llevara a los hombres “el pudor y la justicia (*to aidós kai te dike*) para que en la polis hubiera armonía y lazos creadores de amistad”, pero con el encargo expreso de que fueran distribuidos, no según la división del trabajo, como las artes, sino a todos y a cada uno, pues ésta será la condición de su humanidad, de tal modo que si se encontrare a alguien que carece de tales virtudes debe ser arrojado de la polis como una plaga.

Por eso, prosigue Platón (exponiendo la tesis de Protágoras), es lógico que cuando se trata de discutir una cuestión que atañe a la virtud política dejemos hablar a todos los que lo soliciten, puesto que todos son entendidos en el pudor y la justicia (la moral y la política). Y por eso los atenienses, en cuestiones de justicia, escuchan los consejos de quien toma la palabra (*isegoría*), por la “convicción de que todos los hombres tienen parte en la justicia” (*Protágoras* 323 b). Pero se trata sólo de la capacidad para desarrollar tales virtudes, por lo que se precisa la educación cívico-política. Los poemas homéricos, el teatro y la misma praxis del ágora jugarán un papel destacado en tal cometido.

## 2. Porque el demócrata no nace, se hace

En efecto, nadie nace demócrata. El talante democrático se adquiere solamente mediante una correcta educación política. O, como dice Protágoras, la justicia no es fruto “ni de la naturaleza ni de la casualidad, antes bien se enseña” y los que la poseen “lo deben a su aplicación”. Y, por lo mismo, cuando se encuentran hombres injustos o contaminados por lo que se opone a “la virtud política”, en tal caso “todo el mundo, sin miramientos, se indigna con todos y exhorta a todos, evidenciando esto que dicha virtud es considerada como un efecto de la aplicación y el estudio”. Y esto es así porque la virtud política (*politiké aretè*) es “la virtud característica del hombre” (*Protágoras 323-c*).

Y es que la democracia es la conquista decisiva de la humanidad, pero el contrato social que la fundamenta ha de repetirse cada generación. Por ello, la tarea de la educación cívico-democrática es incesante, esto es, ha de repetirse igualmente con cada generación. En efecto, la sensibilidad para los valores democráticos no se hereda; al contrario, el naturalismo político (el impulso de dominación) renace con cada nuevo individuo. Por lo que ha de reiniciarse inacabablemente la tarea de la educación democrática.

La tradición republicana ha insistido siempre en la necesidad de inculcar la virtud cívica de modo institucional, desde la familia y la escuela hasta las diversas formas de servicio al bien común. Tal era su intención al reclamar el patriotismo a todos los ciudadanos, aunque con demasiada frecuencia el patriotismo se convirtiera en una trampa política tendida por los caudillos de turno. Más adelante insistiré en la marcada diferencia que se ha dado entre el gran énfasis puesto por la tradición republicana en educar a los ciudadanos en los valores democráticos y la clamorosa ausencia de tal énfasis en la tradición liberal.

## 3. El contrato social que funda la sociedad civil es el mismo que instituye la democracia

No es preciso detenerse aquí en extensas consideraciones sobre la teoría del contrato social. Me limitaré a lo esencial. Porque es patente que la metodología del contrato social persigue la finalidad de justificar la existencia de la sociedad civil y de la política, superando los planteamientos iusnaturalistas hegemónicos hasta entonces. En esta línea se presentan, sin embargo, tres soluciones: la hobbesiana, la lockeana y la rusioniana. Hobbes se propone justificar, ante todo, la dominación política, que plantea como única garantía de paz, estabilidad y seguridad entre los hombres. Por lo mismo considera el poder político como el aglutinante real de la sociedad. Por consiguiente su “pacto social” es, a la vez, de unión civil y de dominación política mediante la coercibilidad del soberano. Locke y los iusnaturalistas rechazaron tal planteamiento y apelaron al derecho natural para marcar unos límites al poder, límites inútiles para quien no creyera en tal derecho natural. Rousseau, en cambio, se centra sobre el acuerdo consensuado —contrato social— entre indi-

viduos libres e iguales para constituir la sociedad civil en sentido pleno (ciudadanos). Sólo en un segundo momento la asamblea civil de ciudadanos instituye la sociedad política, pero ya no con categoría de contrato social, sino con la categoría de “ley de gobierno”. Sólo de este modo se garantiza la primacía de la sociedad civil sobre la sociedad política, a la que controla de cerca.

Con ello Rousseau somete la comunidad civil-política a la racionalidad constructa y normativa del contrato social (génesis normativa). Ya Pufendorf se había percatado de que si se situaba en un único pacto social la institución de la sociedad civil (*pactum associationis*) y de la sociedad política (*pactum subjectionis*) resultaba incontestable la hegemonía de la segunda sobre la primera, ya que la segunda parte del único pacto era la que conformaba definitivamente la sociedad. Por eso propuso diferenciar claramente dos pactos sociales: el de asociación civil y el de asociación política, en pos de una igual jerarquía de ambas sociedades. Pero, en realidad, seguía siendo patente que el pacto político era el decisivo y el que estructuraba, de hecho, la sociedad civil.

De ahí la insistencia de Rousseau en señalar que el único contrato social era el que constituía a los ciudadanos (individuos libres y co-responsables en el ámbito público) y creaba una comunidad política, mientras que la institución del ejecutivo era ya una “ley de gobierno”, emanada de la asamblea de ciudadanos, ley que era revisada periódicamente por la misma asamblea, la única capacitada para enmendarla o cambiarla. De este modo quedaba garantizada la primacía absoluta de la sociedad civil-política sobre el gobierno, al que regula y controla, lo que es fundamental para el asentamiento correcto del régimen democrático.

#### 4. La Constitución como concreción histórica del contrato social libre, equitativo y justo entre ciudadanos responsables

En el apartado precedente hemos visto que el contrato social significa la construcción de la ciudadanía y de su supremacía sobre el poder político. Pues bien, tal acuerdo fundamental se ha concretado, tanto en los antiguos como en los modernos, en una Constitución. Pero, en realidad, la Constitución no pasa de ser una concreción histórica del contrato social normativo. Por lo mismo, no sólo no lo refleja en su integridad, sino que se limita a ser el fruto de una deliberación política —cuando no simple negociación— entre desiguales fuerzas y valores en un momento histórico-social determinado, dentro de un amplio marco democrático formal. De aquí que el resultado de tales negociaciones y coerciones, más o menos invisibles, sea necesariamente parcial o escorado, aunque, eso sí, suficientemente válido y legítimo como para fundar y dirigir un régimen democrático, sancionado, además, y esto es decisivo, referendariamente por el pueblo (*demos*).

Cada Constitución nace, pues, con vocación de su propia reforma en la línea de mejorar lo tratado de modo insuficiente, de incluir lo no previsto y de eliminar algunas de sus desviaciones más o menos involuntarias. Así ha sido históricamente y, de hecho, todos los países con amplia tradición democrática han reformado, o

han ido dejando atrás, varias Constituciones. Y las mismas Constituciones contemplan y regulan, por lo general, los términos de su propia reforma. No tiene sentido, pues, presentar la Constitución como una especie de Biblia intocable, como sucede con demasiada frecuencia. Sin que este aserto convalide la posición contraria que aboga demasiado a la ligera por tal cambio o reforma. La Constitución es una concreción histórico-social y, como tal, no es perfecta. Pero es nada menos que una concreción histórico-social a partir de los valores democráticos fundamentales.

Los periodos constituyentes resultan apasionantes (piénsese en los casos francés y americano tras las Revoluciones Liberales) por dos motivos principales: a) por la intensa deliberación democrática que comportan en busca de una traducción contextual adecuada de los valores democráticos permanentes; b) por las presiones de los poderes fácticos que pugnan por mezclarse en la deliberación contextual, condicionándola en algún grado. Por eso nunca se insistirá suficientemente en la importancia de la deliberación democrática (en la que solamente Habermas parece creer) para filtrar las diferentes propuestas presentadas. Y ello no sólo en la fase constitucional, sino como pauta permanente configuradora de la opinión pública democrática, que ha de estimularse mediante los pertinentes espacios en los medios de comunicación, conducidos por expertos independientes.

## 5. Individuo liberal y ciudadano republicano

Como antes dejé aludido, clama por su ausencia el desinterés del liberalismo por enfatizar la necesidad de una educación cívico-política en los valores democráticos, con la sola excepción de Tocqueville y de J. S. Mill (que son representantes de un liberalismo participativo). Resalta, en cambio, la insistencia casi obsesiva con la que los autores del republicanismo democrático subrayan una y otra vez su necesidad. Basten dos referencias: Montesquieu es el autor de la siguiente máxima: “es en el gobierno republicano (democrático) en el que es necesario todo el poder de la educación” (*L'Esprit des lois*, IV, cap. 5). Por su parte Rousseau, al puntualizar su planteamiento democrático a propósito de las *Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, dedica un capítulo entero a la educación del ciudadano, que encabeza con estas palabras: “Educación. Este es el capítulo importante” (*O.C.*, III, 966). Y precisa poco después: “la educación nacional no corresponde más que a los hombres libres; tal virtud sólo es posible en los que tengan una existencia común y que se sientan verdaderamente vinculados por las leyes” (*Ibid.*).

Y es que los liberales carecen propiamente del concepto que es primordial para los republicanos: el de comunidad política (“existencia común”). Porque sin comunidad política no hay ciudadanos, sino individuos libres. Sólo con este supuesto se comprenden las aseveraciones radicales del ginebrino: si fracasa la reforma educativa, fallará todo el programa de regeneración de Polonia. Si tiene éxito, en cambio, se habrá conseguido una base muy favorable para tener ciudadanos instruidos y exigentes con el gobierno. Y esto es definitivo para prever y prevenir los abusos de poder, puesto que “el jefe de una nación es el enemigo nato de la

libertad, de la que debiera ser su defensor” (*Ibid.*, 967). Pero existe una solución: “haced la usurpación imposible” (*Ibid.*, 981). El ciudadano participativo republicano está mucho mejor situado y motivado para la tarea de control y de exigencia al gobierno democrático que el individuo liberal con el sistema representativo. En definitiva, el sujeto liberal no pasa de la agregación individual de preferencias, mientras que el republicano las somete a filtro y modificación mediante la deliberación irrestricta sobre los asuntos públicos.

## 6. Representación indirecta y democracia

Porque la ausencia del concepto de comunidad política tiene en el liberalismo una razón idiosincrática: se trata de liberar al individuo ya desvinculado de todas las ataduras. El individuo sin ataduras ni atributos tiene la primacía en el planteamiento liberal. Y es que el liberalismo fue una revolución frente al despotismo (ilustrado o no), pero también frente a la tradición republicana (aristocrática o no), porque quería liberar al individuo (ante todo al burgués) de toda clase de dominación y de dependencia estatal y social. Es la conquista definitiva de los derechos civiles y políticos.

El énfasis, sin embargo, lo puso el liberalismo en los derechos civiles, los que garantizaban la independencia del individuo. Los derechos políticos, en cambio, los planteó bajo su enfoque característico: el individuo tiene toda la iniciativa en su elección de vida; en efecto, puede dedicarse por entero a la vida privada (negocios, profesiones liberales, industria, etc.) o puede optar por formar parte de una clase política profesionalizada. ¿Cómo? A través de un concepto reconvertido: la representación política. Pero ¿cómo es posible que el individuo liberal, que defiende celosamente su autonomía, pueda aceptar cualquier tipo de representante político o de cualquier otra índole? De cualquier modo que se considere, el modelo democrático liberal basado en la representación política adolece de una clara inconsistencia, ya que la opción liberal lógica apunta ineludiblemente a la democracia participativa: el individuo es el único intérprete de sí mismo y de sus intereses. O, dicho de otro modo, aunque partiendo de supuestos bien diferentes, la lógica liberal, al igual que la republicana, apuntaba a la representación directa, como expondré en el siguiente párrafo.

¿Por qué se produce tal inconsistencia? Generalmente se niega tal inconsistencia mediante una versión más o menos idealizada de la representación; y los que la aceptan optan por señalar que el liberalismo no es tanto una doctrina cerrada como una praxis social. Tal inconsistencia radicaría, pues, en la teoría, pero no en la práctica democrática liberal, que asumió pronto la necesidad de una profesionalización cada vez mayor de las funciones sociales.

Pero, a mi entender, esta respuesta no es suficiente, porque no se trata de una simple derivación aconsejada por la práctica. Ni es convincente porque se trata de una desviación flagrante del postulado básico de la autonomía individual. Un individuo liberal no puede ceder a otro la representación de su voz, de su voluntad y de sus intereses. Además de la razón práctica, por tanto, habrá que inquirir en los

motivos cruciales que determinaron tal desviación. Y mi tesis, como ya expuse hace tiempo (Rubio Carracedo, 1990, 1995) es que tal desviación se propone dar salida a la preeminencia de la burguesía frente a los proletarios, apenas latente ya en las revoluciones liberales, por mucho que ambos estamentos las protagonizaran conjuntamente. Es decir, *las relaciones desiguales de poder en el ámbito privado se trasladan a la esfera pública*. Realistamente, ¿quiénes podían presentarse como candidatos a las elecciones de representantes que no fueran burgueses, esto es, provistos de las relaciones sociales, el nivel cultural y los recursos económicos que la hacen posible? La preeminencia política se completaba cuando se fijó un tipo indirecto de representación, con lo que se esquivaba el control popular efectivo. Predominio abusivo que las clases populares constataron muy pronto y que provocó el estallido de las revoluciones de 1830 y 1848, finalmente fallidas.

Con estos presupuestos se comprende cabalmente cómo el liberalismo nunca se planteó seriamente programas de educación cívico-política. Es más, se comprende igualmente que desanimase indirectamente todo intento de participación política de los ciudadanos: la política es cosa de profesionales y expertos. El discurso era siempre el mismo: despreocúpese de las cuestiones políticas, que para eso están los políticos; ese es su trabajo. Ello permite a los ciudadanos dedicarse por entero a sus asuntos particulares. Periódicamente se convocarán elecciones, por lo que usted podrá controlar de todos modos la política.

Es de notar que hasta después de las revoluciones liberales los conceptos de “democracia” y de “representación” no sólo se distinguían sino que se contraponían. El abate Sièyes es un calificado intérprete de tal evolución: *“este concurso inmediato es lo que caracteriza a la verdadera democracia. El concurso mediato designa al gobierno representativo. La diferencia entre estos dos sistemas políticos es enorme”* (Sièyes). Sin embargo, el mismo Sièyes, con la colaboración inestimable de Condorcet, es el autor de una “inflexión semántica” doble: la de democracia en representación y la de pueblo en nación (Torres del Moral, 1975). Baste aquí un mero apunte. Ya en la Constitución francesa de 1791 aparece el fruto de aquella doble inflexión: “La Constitución francesa es representativa: los representantes son el Cuerpo legislativo y el Rey”. Propiamente no se exige el requisito de ser elegido, lo decisivo es ser representante, que no lo es ya del pueblo, sino de la Nación en forma indivisa. Y los mismos liberales tenían conciencia de que seguir usando la denominación de democracia respecto del nuevo régimen era “ficticio” (B. Constant) e “ilusorio”, pero servía para ilusionar a las masas (Tocqueville).

## 7. Representación directa y democracia

Tenemos, pues, que por la primera inflexión semántica antes aludida, se ha pasado casi insensiblemente de dos sistemas muy distintos a “representación democrática” (la representación también es “electiva”) y, finalmente, a “democracia representativa”. Y una segunda inflexión reforzó la primera: los términos “pueblo” y “nación” comenzaron a usarse indistintamente, hasta que finalmente “nación”

desplaza casi completamente a “pueblo”. El pueblo elige pero los representantes lo son de la nación *pro indiviso*, no de sus electores.

Pues bien, esta transformación hubiera sido positiva si con la misma no se hubiera escamoteado el legítimo sentido de la representación. Sin duda el modelo democrático republicano era ya inviable en los grandes estados, pese a su indudable raigambre democrática. Se engañaban, pues, aquellos autores de tradición mayoritariamente republicana que dirigían sus baterías contra el sistema representativo, en lugar de hacerlo contra su concreción liberal representacional. Aunque algunos evolucionaron en tal sentido. Tal fue el caso de Rousseau, quien en su última obra política (*Consideraciones sobre el gobierno de Polonia*, 1772) acepta ya el modelo representativo, pero en la única versión que considera democrática, la que vengo denominando (Rubio Carracedo, 2002, 2003) representación *directa*, por contraposición a la representación *indirecta* o representacional.

Tales modelos de representación difieren en cuatro puntos decisivos:

a. *Listas abiertas de candidatos*. Aunque los partidos políticos desempeñan una importante función en el sistema democrático, su papel nunca puede llegar a suplantarse la personalidad de cada diputado. Y menos todavía a obstruir la elección de los ciudadanos. Por tanto, lo coherente es que se limiten a presentar al electorado listas abiertas de sus candidatos, seleccionados democráticamente, y no designados por la cúpula burocrática, sirviéndose de criterios invisibles. Este punto es fundamental porque, de lo contrario, los electores no eligen, sino que refrendan la designación partidaria. Y lo menos que puede pedirse es que se elimine el sonrojante bloqueo de las listas cerradas, que obligan al elector a votar a quien no quieren elegir. Y todo por una razón tan democrática como la de que los dirigentes de los partidos hagan valer su poder (en una lista abierta es el elector quien elige; en una lista cerrada no bloqueada el votante puede tachar a quien no desea elegir, lo que provoca el corrimiento de los puestos de la lista; podría darse el caso de que, por ejemplo, los tres primeros no fueran elegidos y sí los tres siguientes). ¿Dónde quedaría entonces el poder de los dirigentes máximos? En su sitio.

b. *El programa de gobierno*. Con vistas a su elección, todo candidato a diputado ha de presentar a sus electores un programa concreto y una promesa implícita de que se atenderá a tal programa si es elegido. Normalmente ha de tratarse del programa general del partido con algunos aditamentos personales. Tal adhesión puede incluir, también, ciertos puntos solicitados por los electores. La diferencia radica en que la representación directa adopta este pequeño contrato social entre representante y representado en su integridad y sin tapujos, mientras que la representación indirecta lo hace como meras intenciones de acción, cuando no ya como franca propaganda electoral en la que lo único que importa es ganar los votos (esto es, ser elegido diputado). La información veraz brilla por su ausencia. Se ofrecen, por tanto, a los potenciales electores una serie de promesas para ganar sus votos; después ya veremos lo que hacemos. Y ante los incumplimientos más flagrantes siempre podrán invocarse los intereses más altos de la nación o, simplemente, que eran irrealizables.

c. *Rendición de cuentas*. Como acabo de indicar, la representación indirecta no se siente obligada a dar cuentas en sentido estricto de su actuación. Cada diputado es diputado nacional; por tanto, representa a la nación, no a sus electores de distrito. Se trata, por ello, de una representación indirecta o incluso representacional (representa teatralmente su papel). En realidad ha sido elegido primero por la cúpula burocrática de su partido político, pues los electores tienen que habérselas con unas listas cerradas y bloqueadas según la lógica de “las tomas o las dejás”. La representación directa, en cambio, toma en serio el oficio de representante. Su representatividad nacional no anula la especial que debe a sus electores de distrito y, por ello, está dispuesto a rendir cuentas en ambos niveles, al igual que los demás diputados.

d. *Revocabilidad política*. La lógica de la representación directa conlleva una responsabilidad personal del representante ante sus electores. Un incumplimiento del programa, aunque sea parcial, o que no es suficientemente explicado, o la ausencia de una convincente rendición de cuentas, o alguna actuación concreta injustificable, etc., implican la revocación del representante, aunque sea de tipo político más bien que jurídico. En términos democráticos es manifiesto que un representante debe abandonar su puesto en cuanto pierde la confianza de sus electores. La representación indirecta, por el contrario, precisamente por ser indirecta, no admite por lo general que haya de dimitir cuando pierde la confianza de sus electores. Es entonces cuando recuerda que es diputado nacional y que se debe a su partido antes que a sus electores. Su típica respuesta es la consabida: “quien no esté conforme con mi actuación, que no me reelija”. Respuesta falaz en muchos sentidos. El primordial, que de ningún modo se justifica que haya que esperar a la siguiente elección. Pero es que, además, su futura candidatura está todavía en el limbo. Y, por último, nadie garantiza que en la próxima elección se cuente con candidatos fiables. De todo ello se sigue que la representación directa es el mínimo democrático exigible. Esta es una ventaja indudable de las democracias que siguen el modelo anglosajón, donde existe una cultura real de la dimisión y de la revocación.

## II. APLICACIÓN AL CONTEXTO ESPAÑOL. DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

### 8. ¿Por qué no un código ético para políticos demócratas?

Derivando ya al caso español, nos encontramos con la innegable laxitud jurídica con que el modelo delinea la relación de los partidos políticos con sus diputados y con los órganos de los tres poderes del estado y con la administración, con una decepcionante ley de partidos y una ley electoral deplorable. Pero todavía resulta interesante plantear la conveniencia de un código ético para políticos demócratas. E, incluso, claro está, preguntarse por los motivos de su inexistencia hasta el momento, sin que se vislumbre el menor atisbo de su discusión (fuera del más bien decorativo y, en algunos casos antidemocrático, código interno de los partidos).

Lo cierto es que la laxitud antes aludida y los abusos escandalosos que se producen en la actuación política democrática (y no sólo por la corrupción económica, que es la más notoria, pero no la más grave, aun sabiendo que sólo trasluce la punta del iceberg) demandan la urgente puesta en marcha del mencionado código de conducta democrática. El fenómeno de los “códigos éticos” se ha ido generalizando en las últimas décadas de tal modo que ya casi no quedan agrupaciones profesionales que no se hayan dotado de uno (periodismo, publicidad, abogacía, medicina, etc.). Por supuesto que los códigos éticos no son la solución radical, pero considero que son un avance muy positivo desde el momento en que unos profesionales se dotan de unos límites éticos a su actuación. Debería ser obligatorio que lo formalizasen cuantas profesiones realizan su labor inmediata sobre los ciudadanos.

¿Por qué los políticos democráticos van a ser la excepción? ¿Por qué va a ser la política democrática la única acción pública sin código ético de conducta? Una respuesta apresurada podría ser la de que no lo necesita, porque su estatuto resulta claro. Pero ¿de verdad es así? ¿Son nuestros políticos (gobernantes, parlamentarios, concejales, etc.), no digo ya ejemplares, sino simplemente respetuosos en sus actuaciones con los valores y los usos democráticos? ¿Por qué, entonces, la masiva crítica a los políticos, no sólo a los españoles, sino a toda la clase política en general? Crítica y rechazo tan continuados que ha llegado en muchos casos a la llamada “desafección” democrática, al odio visceral y hasta, en ocasiones, a abrir paso al caudillismo populista.

La realidad cotidiana se muestra grávida de acontecimientos o actuaciones políticas discutibles y, a veces, francamente sonrojantes. La política democrática se asemeja con demasiada frecuencia al burdo mundo prepolítico que los autores afectos al naturalismo han dibujado: “todo vale” con tal de triunfar, porque si triunfas nadie va a preguntarte por los medios de que te has servido, se limitarán a aplaudirte. En efecto, los modernizadores de la democracia al estilo de Schumpeter, que han procedido a transportar a la misma los métodos y procedimientos típicos de la economía empresarial, han tenido mucho que ver con esta confusión. La única restricción es el uso de la violencia física. Menos mal.

Por lo demás, los códigos éticos no significan lo que muchos suponen: un repertorio de prohibiciones que viene de fuera para proscribir o desaconsejar conductas. En realidad, los códigos éticos, si han sido correctamente construidos, vienen a ser como la misma ética: señalan la lógica de la acción profesional a medio y largo plazo, permitiendo eliminar confusiones o desvaríos que puede provocar la mera consideración del presente y del corto plazo, ámbitos en los que el “todo vale” parece lo más eficiente. Por lo mismo, sus cláusulas consensuadas sirven ante todo como autocontrol de los miembros del colectivo en cuestión y constituyen la mejor salvaguarda de la profesión. ¿Para qué serviría una publicidad sin autocontrol? ¿Quién le daría el menor crédito? El “todo vale”, que podría ser exitoso por un momento, conduciría directamente a su desaparición.

Mi tesis, por tanto, es que la democracia existente sufre un gravísimo deterioro justamente, entre otras causas, por carecer de un código ético de conducta democrática. Y esto ha sido posible porque se ha venido confundiendo la política cruda

con la política democrática. La primera es la versión descarnada del naturalismo político, que traza las reglas de adquisición y de mantenimiento del poder como realidad natural (poder como dominación), ajenas a todo contrato social. La democracia, en cambio, traza las reglas del poder consensuado, es decir, del único poder legitimado por el contrato. La Constitución marca las reglas del juego, por lo que toda conducta desviada de las mismas es juego sucio, desleal e ilegal. ¿Cómo ha podido generarse tanta confusión? Por diferentes causas, desde luego. Pero la básica es, como casi siempre, la falta de educación cívico-política de los ciudadanos (y de los mismos políticos, claro está). Precisamos de un “pueblo adulto”, como repetía Giner de los Ríos. Sin formación política, sin sensibilidad democrática, es posible captar los escándalos democráticos más destacados, pero resulta imposible aquilatar cuándo una conducta es democrática y cuándo no lo es.

Un código de conducta democrática contribuiría, pues, a desarrollar la sensibilidad de los ciudadanos. No es el lugar ni el momento de intentar pergeñar dicho código (que, además, es tarea primordial de los partidos políticos, puesto que ellos han de consensuarlo). Baste simplemente una muestra tomada del código de la publicidad comercial. ¿Qué les parecerían a nuestros políticos demócratas, y no sólo en campaña electoral, las normas de veracidad (información no engañosa), de autolimitación al propio producto, de buena fe, de no explotación del miedo, de no incitación al error al referirse a la competencia, de respeto del buen gusto, de evitar la propaganda discriminatoria, del derecho de los adversarios al honor, de garantía de demostrabilidad de lo afirmado, de evitación del plagio o de la distorsión de la competencia, de evitación de las comparaciones inexactas o malévolas...? Y tal código sometido a un jurado o arbitraje institucional y con capacidad sancionadora real. Por lo demás, entera libertad de expresión, por supuesto.

¿Por qué un demócrata, político o ciudadano, habría de temer el establecimiento de un código ético de conducta pública? Es más, los partidos políticos debieran ser los primeros interesados en su puesta en marcha inmediata ya que, al igual que ocurre en las demás profesiones, institucionales o no, el código ético es la mejor garantía de su correcto funcionamiento, sancionando todos los abusos y desviaciones, así como de la perdurabilidad de la profesión.

No obstante es casi unánime entre los comentaristas ético-políticos el escepticismo. Les suele parecer que es como pedir peras al olmo. Tanto, que se viene insistiendo, sobre todo entre los anglosajones (Przeworski, Stokes & Manin, 1998), en la necesidad de crear institucionalmente un “Consejo de Control de los Partidos” (I. Sánchez-Cuenca), como un remedio eficaz para combatir su creciente descontrol democrático. Se trataría de una institución de rango estatal, independiente de los partidos políticos, formada por expertos de reconocido prestigio profesional y personal (¿al modo del Consejo de Estado?), que emitiría de forma periódica informes regulares relativos al funcionamiento de los partidos y, en especial, sobre el grado de coherencia de cada uno de ellos en el mantenimiento de las promesas electorales tanto en el ejercicio del poder como en la oposición. El valor de tales informes sería a la vez científico y político, en cuanto fuente fiable de información para la opinión pública, con las presumibles consecuencias electorales

por parte de los ciudadanos. Obviamente, la nueva institución no vendría a sustituir a ninguna de las existentes, sino a llenar un vacío y cumplir una función que hasta ahora realizan los propios partidos políticos mediante acusaciones mutuas, pero carentes de credibilidad a causa precisamente de su partidismo, es decir, de la retórica falsa y profundamente desleal que todos ellos practican en mayor o menor medida.

## 9. ¿Un líder democrático? El caudillo y los ciudadanos

Como es bien sabido, los militantes de todos los partidos políticos suspiran por la aparición entre sus filas de un líder con *carisma*, una especie de “mesías” que los guíe a la conquista del poder (es decir, ganar el acceso al mejor cargo posible, sin que la competencia para el mismo pase de ser algo secundario; “ya aprendemos”, G. *dixit*). Ha sido éste uno de los modelos externos que más absurdamente ha adoptado el lenguaje y los planteamientos democráticos. No es lugar aquí para extenderme en tal consideración, por lo que me limitaré a unos pocos trazos.

También aquí colea la dudosa herencia de Schumpeter, quien trasladó a la democracia las formas y la mentalidad del mundo empresarial a fin de modernizarla, liberándola de las envolturas clásicas de la misma, que ya resultaban asfixiantes, a su entender. Con el modelo empresarial fue importada su concepción del gran líder de empresa, capaz de levantar un gran negocio a base de habilidad, pero sobre todo de carisma, confiriendo a la misma la imagen de marca (la Ford, ya saben, con su saga familiar Ford I, Ford II, Ford III). ¿Por qué no extrapolar a la democracia liberal este modelo económico (los partidos como empresas) y este liderazgo carismático?

Porque no es pertinente. Se trata de dos dominios netamente diferenciados y hasta incompatibles. ¿Alguien es capaz de vislumbrar, aparte de la autocontención, algún valor democrático en la lógica empresarial? Y la figura del caudillo (que tal es la versión castellana de *leader*) estaba, además, tan contaminada por connotaciones totalitarias que resulta increíble su adopción por la política democrática, justo cuando ya se abandonaba en el mundo de la empresa. ¿Cómo poder explicarlo? Es posible que influyeran definitivamente dos causas convergentes: a) el impacto creciente de los medios de comunicación de masas, para los que el concepto era muy tentador; y b) el influjo persistente del que probablemente fue el modelo del que se sirvió Schumpeter: el presidencialismo estadounidense, con toda su parafernalia.

¿Quién necesita en democracia un líder carismático? Parece bastante obvio que es una figura extraña e incompatible con el régimen democrático. La democracia se sustenta sobre ciudadanos, esto es, personas maduras que comparten los valores democráticos, entre los que de ninguna manera figura el seguimiento acrítico de un dirigente con carisma. Al contrario, es típico de las dictaduras populistas o de los regímenes totalitarios. Y ¿en qué consiste el carisma, fuera de su connotación demagógica? ¿Cuántos chistes se han contado sobre el “dedazo” del PRI? Y, sin embargo, nos hemos tragado como si tal cosa el dedazo de Aznar. Es más, las

experiencias con líderes democráticos han sido varias y todas ellas penosas: tras un periodo de éxito los líderes terminan siempre hundidos y cargándose a su partido: ¿recuerdan los casos de Mitterrand, Thatcher, Andreotti, F. González, Kohl o Aznar? Y, sin embargo, seguimos con la búsqueda del líder carismático (sí, lo importante es ganar; después nadie te pregunta cómo; falso, esos grandes líderes cayeron porque les preguntaron cómo).

Lo que, por el contrario, me parece un mínimo democrático exigible es la elección de dirigentes mediante el procedimiento de *primarias*. En este caso el modelo estadounidense me parece positivo. Y, de hecho, ya funciona entre nosotros razonablemente bien. ¿Por qué no se extiende al resto de los partidos? Porque la maquinaria de los partidos se siente amenazada. Aunque sólo fuera por la innovación de ideas y la renovación de cargos que implica la elección de un nuevo dirigente ajeno a la cúpula burocrática ya sería plenamente recomendable. Y no sirven las excusas planteadas de poner en peligro la solidez del partido, de generar guerras internas, etc. ¿Es que no estamos entre demócratas? ¿Ha pasado en el P.S.O.E. algo semejante?

Se insiste en que un líder carismático es imprescindible para movilizar al electorado. Desde luego, muy inmadura tiene que ser esa masa electoral. Y a cuenta de los líderes se montan los muy costosos mítines electorales, la totalidad de los cuales resulta ridícula e insoportable para cualquier ciudadano independiente. En ellos se da, además, el contrasentido de que suelen celebrarse con la asistencia, casi en exclusiva, de los propios militantes, con lo que resultan estériles para captar votos externos. Su única utilidad es, pues, la de autoexaltación. Y también, claro, para grabar las imágenes, los sonidos y las fotografías para los medios de comunicación. Pero ¡qué caros nos resultan a los contribuyentes tales festivales!

Porque nunca se toma suficientemente en consideración que la mayoría de los votantes son electores fijos, que votan fielmente a “los míos”, por identificación ideológica genérica o por simple tradición familiar. Como ya expuse no hace mucho tiempo (2001), si de los aproximadamente 30 millones de votantes españoles restamos los siete millones de votos fijos que tiene el PP y otros tantos el P.S.O.E., así como el millón y medio que vota IU, los dos millones y medio que votan a los nacionalistas, y si restamos también la abstención (ocho millones y medio) y el voto en blanco (cerca de medio millón), quedan unos siete millones de votantes (poco más del 20%) cuyo voto fluctúa libremente según los programas, la experiencia sufrida, etc., y que son los que deciden el resultado electoral. Pues bien, para estos electores, los líderes con sus mítines no hacen más que acentuarles la indecisión. En todo caso, son muchos entre ellos los que deciden finalmente por la lógica del mal menor. O votan en blanco como protesta.

#### 10. La educación cívico-democrática, la asignatura pendiente

Pues bien, ¿dónde está la escuela de democracia de los españoles? En la práctica, en los medios de comunicación de “masas”. Porque estos medios tienden

a reproducir acríticamente los usos de la democracia realmente existente. Su espíritu crítico aparece únicamente en los grandes escándalos de corrupción, dado su indudable gancho para las audiencias. Porque el índice de audiencia de cada programa es la servidumbre que condiciona su perdurabilidad. Porque tampoco en las facultades de Ciencias de la Comunicación se imparte una materia que se ocupe directamente del estudio crítico de la Constitución y de los valores democráticos. Y esta es la asignatura pendiente en E.S.O., Bachillerato y Universidad (fuera de algunos sucedáneos). Mientras tanto, el Postliberalismo (que no Neoliberalismo) campa por sus fueros también en los ámbitos sociales.

Y, sin embargo, la Constitución española, en su autoproclamada intención de “establecer una sociedad *democrática avanzada*” (Preámbulo), responsabiliza expresamente a “los poderes públicos” de “*promover* las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; *remover* los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y *facilitar la participación de todos los ciudadanos* en la vida política, económica, cultural y social” (art. 9, 2, s.m.). Pero nuestros gobernantes y partidos políticos parecen haber entendido este párrafo en clave feminista y se han limitado a crear el Organismo Autónomo Instituto de la Mujer (1983). De hecho, más adelante, la Constitución alude directamente a la exigencia de educación política al emplazar de nuevo a los poderes públicos a “*promover las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural*” (art. 48, s.m.). A lo que los poderes públicos han dado como respuesta el inoperante Organismo Autónomo Consejo de la Juventud de España (1983). Aunque, eso sí, cada partido político ha organizado su rama juvenil, esto es, se ha dotado de una cantera propia. No se ha regulado, en cambio, con la mínima seriedad una materia académica *autónoma*, con profesorado *específicamente* preparado, por el absurdo complejo de repetir la franquista “educación del espíritu nacional”. Al parecer, no les importa que los ciudadanos carezcan de cultura y de sensibilidad democrática, e ignoren prácticamente el contenido de la Constitución.

¿O es que, quizá, lo prefieren así para mejor evitar su participación? La Constitución, sin embargo, es nítida al respecto. Así, además de exigir a los poderes públicos “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política” (en el citado artículo 9,2), un poco más adelante precisa las formas posibles de tal participación: “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” (art. 23,1, s.m.). Pues bien, nuestros poderes públicos y nuestros partidos políticos han ignorado de modo sistemático ese “directamente” (primera posibilidad) como lo demuestra la Ley Electoral (1985), la Ley de Iniciativa Legislativa Popular (1984) y la Ley del Referéndum (1980).

Es obvio que el análisis de dichas leyes orgánicas requeriría un espacio mucho más amplio, por lo que he de limitarme a destacar algunos puntos llamativos. En la primera resulta incomprensible su decisión sobre la presentación de listas cerradas y bloqueadas de candidatos. Pase lo de las listas cerradas, ya que las listas abiertas (de por sí mucho más democráticas) presentan ciertos problemas de difícil solución

y, en todo caso, requerirían una cultura política muy superior a la que existe hoy en la ciudadanía; pero las listas cerradas sin bloqueo, esto es, sin impedir que el ciudadano pueda tachar (en su caso) de la lista elegida al candidato o candidatos a quienes no quiere votar conforme a su experiencia y opinión personal, resulta un mínimo democrático irrenunciable (pese a que, en efecto, haría un poco más difícil el recuento de los votos, como se aduce con indisimulado cinismo).

Pero, en realidad, resulta bien comprensible el porqué de tanto apego a una figura tan criticada: porque resulta decisiva en el juego político que determinan las cúpulas burocráticas de los partidos al confeccionar las listas de sus candidatos en las diferentes circunscripciones; al parecer, no les basta eliminar a candidatos indeseables (por motivos no democráticos), sino que tienen que colocar a sus candidatos pre-electos (ya que se trata de una verdadera pre-elección, por la que ellos eligen y los ciudadanos tenemos que limitarnos a votar a los electos, y en el orden en que fueron electos, sin poder realmente elegirlos) por orden descendente, de modo que la probabilidad de resultar elegidos disminuye cuanto más bajo sea el orden ocupado en la lista. Y ésta es la maquinaria electoral, dirigida enteramente por la oligarquía de cada partido. ¿Cuál es el estatuto político del diputado? Así se premia a los dóciles (“a los que no se mueven”) y se castiga a quien ha osado alguna vez cumplir con su obligación democrática de pensar por sí mismo saliéndose de la senda marcada por el líder (aunque también en ocasiones se castigue con justicia). Pero a la mayoría no le importa: se han convertido en profesionales (que viven *de*, y no *para*) la política.

Este papel oculto se confirma por el hecho de que tampoco se ha querido adoptar el sistema alemán del doble voto, que parece igualmente otro mínimo democrático exigible, pese a haber sido aceptado inicialmente por la comisión de reforma de la ley electoral. Pero desistieron cuando alguien les hizo ver que por ese mecanismo, por más democrático que fuese, se podía contrarrestar el efecto del bloqueo de las listas. Algunos aducen como razón de peso que los ciudadanos alemanes apenas utilizan el segundo voto. ¿Es que un diez por ciento es despreciable? Tal porcentaje puede ir en aumento conforme ascienda la sensibilidad y la cultura democráticas. Y, en todo caso, ese relativamente pequeño porcentaje ya puede romper el cálculo del orden en las listas<sup>2</sup>.

Es perfectamente coherente que cada vez aumente más el número de electores que votan en blanco. Y es que el ciudadano independiente se encuentra a la hora de votar con un “trilema”: a. adoptar la táctica del mal menor; b. la del voto útil; y c. votar en blanco (dejando de lado la abstención o el voto de castigo). La primera,

---

2. Fernando Prieto, presidente de La Coordinadora Estatal para la reforma de la Ley Electoral (C.E.R.L.E.), ha anunciado que va a presentar una novedosa propuesta de reforma de la ley electoral consistente en que los electores votarán sólo al candidato que merezca su confianza, de tal modo que los diputados electos lo son por el número de votos otorgados por sus electores, y no por su inclusión en una lista cerrada y bloqueada. Igualmente su voto en el parlamento será ponderado conforme al número de votos recibidos. Veremos si los partidos políticos aceptan esta prometedora propuesta de reforma electoral, cuando ni siquiera han aceptado el desbloqueo de las listas.

según reflejan las encuestas, es la más frecuentemente adoptada; sin duda tiene su lógica democrática, pues rara vez se va a encontrar el votante con una lista (y un programa) de su plena conformidad; pero cuando se convierte en la alternativa habitual para un número importante de electores se torna en un termómetro fiable de la temperatura democrática de un país. La segunda le sigue ya de lejos, aunque a veces confluye con la primera: “—Paso al partido X mi voto, aunque no me convence su programa (o trayectoria) pero le agrego mi voto porque, al menos, es una opción seria de X”. Además, la lógica del voto útil es más discutible porque se apoya en un cálculo utilitario (o de conveniencia ocasional) mucho más que democrático.

La tercera, por último, expresa directamente y sin ambages la imposibilidad con que se encuentra un ciudadano de encontrar, entre las papeletas que se ofrecen sin posible modificación, una opción por la que votar, ni siquiera por la lógica del mal menor. Se impone, pues, votar en blanco, es decir, entregar el sobre vacío, puesto que le resulta imposible colocar en el mismo alguna de las papeletas. Contra estos votantes va dirigida, precisamente, la norma del bloqueo de las listas (y para evitar venganzas dentro de los partidos). Por cierto que son muchos los ciudadanos que desconocen lo que significa votar en blanco y lo identifican con el voto de los ignorantes. Otros, al intentar presentar su voto en blanco, lo convierten en nulo de diversos modos. Falla otra vez la cultura democrática más mínima. Pero es innegable que un voto en blanco es un voto de protesta: “—¡Quiero votar y no puedo! ¿Qué sistema democrático es éste que me impide votar por convicción?” Y dado que se trata de ciudadanos independientes, en su inmensa mayoría, el voto en blanco constituye probablemente el indicador más fiable de la calidad de una democracia. Con razón es el voto que más irrita a los partidos políticos, mucho más que la abstención o el voto nulo (con frecuencia injurioso). Pero considero muy probable que muchos votos nulos y bastantes abstencionistas derivarían al voto en blanco si lo conocieran como lo que es: “—Yo protesto; yo voto en blanco”.

Por su parte, la ley de iniciativa legislativa popular venía obligada por el mandato constitucional (art. 87,3), lastrado ya con excesivos requisitos y limitaciones, en especial el elevado número de firmantes que exige, pero al que la ley añadió tantos requisitos burocráticos que, en la práctica, la vuelve casi inoperante. De hecho son muy contados los intentos realizados que han llegado al Parlamento. ¿Por qué esa obsesión por dejar a la ciudadanía al margen de la participación política? Es indudable, por dejarlo todo en manos de la clase política, porque la ciudadanía ni sabe ni entiende. Es justo reconocer, no obstante, que tal estrategia no es adoptada con la misma intensidad por todos los partidos, pero las diferencias tampoco son muy notables.

Llegamos, finalmente, a la ley del referéndum. En este caso, el bloqueo de la participación ciudadana en una de las instituciones democráticas de mayor tradición y arraigo, incluso en la Unión Europea, viene del mismo texto constitucional. Resulta sonrojante, a mi entender, que los “Padres de la Constitución” (puesto que su formulación aparece ya en el Libro Blanco) elaborasen un texto tan mezquino y, a la vez, tan contradictorio. El comienzo del texto, no obstante, parece normal:

“Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum *consultivo* de todos los ciudadanos” (art. 92, 1, s.m.). El término “consultivo” rechina en esta formulación. Porque el referéndum, por su propia naturaleza de consulta directa a la ciudadanía, tiene siempre carácter decisorio. Sólo en algunas situaciones excepcionales se plantea el referéndum consultivo. Pero, al parecer, entre nosotros lo excepcional es lo normal. ¿Que idea tendrían los representantes de los partidos, que elaboraron la Constitución, de sus compatriotas? Y así se plantea en nuestros aliados europeos (y no digamos en Suiza): si es referéndum normal, es decisorio. No obstante, todavía no he visto ni escuchado propuesta alguna de reforma del tal artículo constitucional.

De hecho, el referéndum ha sido utilizado en una sola ocasión desde que fue aprobada la Constitución. Fue el famoso referéndum sobre la O.T.A.N. de 1986. Dado que el P.S.O.E. había prometido un referéndum para salir (“O.T.A.N., de entrada no”, ¿recuerdan el ambiguo eslógan?) de la misma si ganaba las elecciones, al conseguirlo no tuvo más remedio que convocarlo. Pero F. González, consciente de que, aunque la letra de la Constitución avalase su carácter consultivo, el espíritu democrático lo dejaba demasiado en evidencia, lo convirtió en un plebiscito abochornante, apelando a todas las instancias del poder (incluyendo en la pregunta una cláusula restrictiva respecto de la estructura militar para “amansar a los tigres”), a fin de asegurarse la victoria del sí. Tal manipulación, junto al inveterado recelo de la clase política, han de responsabilizarse de que el pueblo español no haya sido llamado a referéndum —ni siquiera consultivo— pese a las “decisiones políticas de especial relevancia” que se han dado, como el ingreso en la Unión Europea. Éste es, sin duda, uno de los déficits más claros de la democracia española, entre los varios reseñados.

## 11. ¿Quién teme la participación política?

Por lo ya expuesto podrá preguntarse el lector: “—¿Pero qué pasa con la participación política?” Sencillamente, que el grado de participación democrática es, por una parte, reflejo directo de su educación cívico-política y, por otra, el termómetro con el que se mide la calidad de las instituciones democráticas según la estimulen o la obstaculicen.

Ahora bien, a primera vista estas apreciaciones no parecen concordar con el deseo espontáneo de participación política que muestran los ciudadanos. En efecto, diversas y repetidas encuestas reflejan sin lugar a dudas un escaso nivel de interés por participar en la vida política, que todavía es menor en la juventud. ¿Por qué esos escasos porcentajes? La clase política y los politólogos al uso suelen interpretarlo como un testimonio fehaciente de la pasividad y el abandono popular en cuanto se abordan las cuestiones públicas. Ya lo decían ellos. Pero, ¿a qué política se refieren las encuestas?

Otras veces se alude al fenómeno de “deserción política”, en especial de la juventud. Pero también hay que tener en cuenta que se trata de desertores del actual

modelo de política democrática, no de la democracia en cuanto tal. De hecho, muchos de los que desertan de la política se refugian en las O.N.G., precisamente porque no son gubernamentales y porque tienen, en general, mejor estructura democrática. Lo extraño es que un asociacionismo civil relativamente floreciente no desemboque en la acción política. ¿Por qué será? ¿No será porque se sienten “extraños” en las organizaciones partidistas actuales? Ello es más comprensible en el caso de la juventud, que participa consciente o inconscientemente de la “revolución silenciosa” preconizada por Inglehart (1977), con la interrelación detectada entre los cambios socioeconómicos, culturales y políticos en la sociedad industrial avanzada y sus transformaciones del mercado de trabajo, de la estructura ocupacional, la generalización de la educación media y superior, así como el papel más hegemónico de los medios de comunicación de masas, junto a la nueva sensibilidad aportada por las generaciones que no han conocido ni la guerra ni la necesidad material ni cultural, con la consiguiente prioridad otorgada a los valores “post-materiales”. Es lógica, pues, su actitud esquivada ante la democracia y sus instituciones liberales representativas, así como su exigencia de actualización o de transformación.

Por último, hay que tener en cuenta la fuerte incidencia del nuevo concepto de ciudadanía multicultural (Kymlicka), que yo prefiero denominar ciudadanía “compleja” (Rubio Carracedo, 1996, 2000), distinguiendo cuidadosamente la interferencia de los sentimientos y actitudes de pertenencia étnica, cultural, nacional o social sobre la participación democrática global. Sin reconocimiento de la pertenencia no se da la participación política. Hay que distinguir asimismo las demandas diferenciadas de los “grupos sociales desfavorecidos” respecto de los “derechos especiales de representación”, exigidos por las minorías étnicas o religiosas, de los derechos de autogobierno por los que luchan las minorías nacionalistas. Todo ello exigirá una concepción más plural y diferenciada de los procedimientos y usos democráticos, en una concepción más compleja de la comunidad política, aunque sin renunciar —porque es irrenunciable— a una integración final diferenciada de todos los ciudadanos en el estado democrático.

Por tanto, el fenómeno no-participativo es bastante más complejo de lo que se cree. La interpretación al uso de los datos obtenidos mediante encuestas es demasiado superficial, porque hace caso omiso de dos factores que hay que ponderar: a. cuando se hace una encuesta de opinión, el ciudadano entiende que se le pregunta por el interés que tiene en participar en la única política que conoce, la española y las democracias del entorno; no puede pensar, a no ser que se le diga de modo expreso, en la política como debería ser; b. aunque los escasos porcentajes fueran fidedignos no hay que olvidar que se trata de ciudadanos con un deficiente nivel de educación cívico-política y, por tanto, con una sensibilidad muy baja a los valores democráticos. De este modo, los índices de escaso interés y de escasa participación en la política, lejos de justificar a la clase política representativa, constituyen un aviso muy serio, un grito muy fuerte, contra ese vacío inexplicable. ¿Quién es el responsable de tener el *demos* que tenemos?

Otros insisten en la dificultad suprema para encauzar y ordenar la participación ciudadana. Ciertamente, hay que comenzar por reconocer que no es tarea

fácil. Pero el papel inicial básico corresponde a las mismas instituciones democráticas: en lugar de obstaculizarla y bloquearla, deberían abrir el nivel deliberativo, al menos, a la opinión ciudadana. En definitiva, a dar entrada libre a la opinión pública. Por supuesto, la opinión pública no existe como un bloque unitario; lo lógico, y más en una democracia moderna, es que se den varias corrientes de opinión. Entre ellas cuentan forzosamente los mismos partidos políticos, pero su misma estructura cerrada los hacen poco aptos para la deliberación pública. Con razón se supone que sus representantes defienden posiciones previas; por eso se dice que sostienen razones partidistas.

En los últimos decenios esta función deliberadora la han realizado, de modos y formas no siempre ejemplares, los llamados “nuevos movimientos sociales” y últimamente también las O.N.G. Frente al pacifismo, el ecologismo, el feminismo, etc., la clase política (y muchos intelectuales) mostraron una actitud de rechazo y hasta condena, sin aceptar el desafío deliberativo que les era planteado. Sólo cuando su influjo y su aceptación social fueron notorios, una parte de la clase política logró capitalizar tanto a los militantes como a sus objetivos, aunque moderándolos para asimilarlos. Se produjo así la mayor operación de vampirismo ideológico del último siglo.

Pero es indudable que la opinión pública constituye el motor de una democracia. Pero cuando un partido político se convierte en vehículo, no ya de las opiniones de unos ciudadanos, sino de los intereses de una tendencia económica o social, la democracia queda devaluada y, todavía peor, pierde su misma razón de ser.

¿Por qué no se ha pensado en institucionalizar una forma de “democracia deliberativa” mediante la organización y planificación de debates sobre cuestiones de interés público, entre expertos independientes y con aptitudes didácticas, en los medios públicos de comunicación (y en los privados que lo solicitasen), en horarios fijos, aunque evitando el formato autocomplaciente de las actuales tertulias? Yo mismo soy escéptico sobre sus resultados, sobre todo si no van acompañadas de las demás medidas apuntadas de regeneración democrática. Pero tanto el Consejo de Control como estos debates deliberativos, junto a la puesta en práctica del código ético de conducta democrática, podrían ser un buen revulsivo para iniciar el largo proceso de reconquista de la democracia.

## 12. La responsabilidad de los partidos políticos

Sería injusto no reconocer que la gestación de los partidos políticos en la segunda mitad del s. XIX (de los partidos de notables se pasó a los partidos de masas, como señaló Weber) se realizó en pleno predominio del enfoque liberal de representación indirecta, por lo que su estructura y su funcionamiento acusaron pesadamente aquella inspiración. Por eso su cometido esencial de acercar la participación política a los ciudadanos y ejercer una función de mediación entre el pueblo y el gobierno quedaron pronto frustrados. En poco tiempo los partidos se trocaron en organizaciones de estructura oligárquica cerrada, tanto los de izquier-

das como los de centro y de derecha. Ya a principios del s. XX pudo escribir R. Michels su famoso estudio sobre *Los partidos políticos* (1911) en el que formulaba la ley “de hierro” de la oligarquización de los partidos políticos y de toda organización que compita por el poder, posteriormente matizado por Weber y Schumpeter. Desde entonces han sido muchos los trabajos que han intentado desmentir tal ley, entre los que destacan los de R. Dahl (1982) y B. Manin (1997). Pero la realidad ha frustrado todos los esfuerzos.

Sin embargo la ley de oligarquización de los partidos no tiene por qué ser una “ley de hierro”. Muestra más bien una fuerte tendencia a la misma, que se cumplirá inexorablemente si no se toman medidas preventivas. Y esta fue la tarea de Dahl. De lo contrario los partidos políticos seguirán siendo predominantemente un obstáculo para alcanzar una democracia real. Ya he dejado expuestas algunas muestras que apoyan tal aserción. Y se trata de una certidumbre muy compartida. Por algo será. Un autor tan comúnmente reconocido como B. Manin (1997) recoge y acepta estos defectos con pasmosa sinceridad. Pero lo hace así para, acto seguido, pasar a señalar el remedio de tales desviaciones, remedio que pasa por la corrección de la representación indirecta hasta acercarse en algunos puntos a las exigencias de la representación directa que vengo sosteniendo.

El funcionamiento interno de los partidos, por lo demás, presenta desviaciones caudillistas u oligárquicas, en vez de ser democrático como exige la Constitución: “los partidos políticos *expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley. Su *estructura y funcionamiento deberán ser democráticos*” (art. 6). Pero la ley de partidos políticos (1978) y la de financiación de los mismos (1987) ya se encargaron de poner trabas a la formación de nuevos partidos, con la inestimable colaboración de la ley electoral.

Así, pues, es obvio que los partidos políticos deberían ser los mejores promotores del debate y la deliberación públicos. Es uno de sus cometidos esenciales. Sin embargo, cualquiera que haya presenciado un debate entre políticos de partido sobre cualquier cuestión observa pronto que allí no se debate libremente, sino que cada participante se limita a defender los puntos de vista de su partido (¡y ay de él si no lo hace así!), que sus opiniones son perfectamente previsibles. Su ideario, pues, es bastante fijo. De lo que se discute en los partidos es sobre la estrategia a seguir, con sus tácticas ocasionales; pero esta discusión la hace la cúpula burocrática. Los demás son “gusanos votantes” (A. M. *dixit*). Pero “gusanos” disciplinados (con alguna excepción), que esperan pacientemente su acceso (o reposición) a las listas de candidatos y a los cargos públicos. Su actitud es la que permite cerrar el ciclo de la oligarquización.

Una consecuencia ineludible de la oligarquización de los partidos, en la teoría y en la práctica (Estatuto del Diputado, Reglamento del Congreso) es la división de los diputados en tres clases: de primera (los que deciden y hablan), los de segunda (colaboran ocasionalmente) y los de tercera (la inmensa mayoría, los “gusanos votantes”, atados firmemente por la disciplina de voto). Pero todos los diputados

subordinados enteramente a la cúpula burocrática de cada partido son ellos mismos corresponsables, porque pueden dimitir y no lo hacen, sino que esperan paciente-mente su paulatino ascenso en la consideración partidista. O, simplemente, disfrutan de las ventajas de una posición muy acomodaticia.

Por lo demás, los partidos políticos (y los legisladores, claro está) han malinterpretado una vez más el texto constitucional: en lugar de leerlo como dice (los partidos políticos “son instrumento fundamental” para la participación política) leen como si dijera “son *el* instrumento fundamental” para la participación política. La diferencia es importante: esta segunda lectura avalaría lo que sucede y lo que confirman las leyes orgánicas correspondientes. Porque la lectura real del texto, aún cuando avala a los partidos como instrumento fundamental, no desautoriza otros instrumentos, incluso fundamentales, cuyo acceso al proceso electoral habría que fomentar y no obstruir.

Otra muestra de la cerrazón de los partidos, como antes mencioné, es su renuncia, con la excepción del P.S.O.E., a una institución tan nítida de participación democrática como son las “elecciones primarias”. Las excusas son varias, pero todas se resumen en una: ponen en peligro la preponderancia de la cúpula burocrática o el “dedazo” del caudillo. Por lo demás, son una excelente oportunidad para oxigenar el partido y para promover la aparición de nuevos dirigentes. Y, sobre todo, para debatir con verdadera libertad, los problemas internos y externos que afectan al bien público. No tienen por qué fragmentar el partido, según la inveterada excusa. La experiencia lo avala. Lo que se fragmentan son los intereses creados.

Una medida cautelar que urge adoptar es la reglamentación de plazos fijos de duración de los cargos políticos que deberían fijarse en seis años como máximo. Ello obligaría a cambiar la duración de las legislaturas a tres años, lo que puede parecer excesivamente corto.

Pero es que ocho años son demasiado tiempo para la carrera normal de un político. Porque la experiencia nos dice que los cuatro primeros años son positivos, mientras que los cuatro segundos son globalmente negativos. De todos modos, aún con el límite de ocho años, los plazos fijos tienen efectos adversos para la formación de oligarquías políticas.

Por último, otro efecto de la burocratización de los partidos es la profesionalización de la política. Una biografía típica del político actual es la de un joven universitario, que milita en un partido político y comienza en el mismo una escalada a los puestos de confianza y, posteriormente, a los de la dirección provincial, hasta obtener el suficiente reconocimiento nacional que le abra las puertas de las listas electorales y de los cargos públicos en el partido o en el gobierno. Nada que objetar hasta ahora, fuera de su espíritu acomodaticio y no propiamente democrático. Pero paralelamente ha dejado, en algún punto del ascenso, el ejercicio de su profesión civil. Lo llamativo es que este abandono voluntario tenía, en principio, carácter temporal. Sin embargo, el político profesional considera, por lo general, un signo de fracaso el retorno a su profesión civil. De ahí su apego y su incesante búsqueda de apoyos para permanecer siempre en la política, viviendo del erario público.

Hoy asistimos ya a un clamor por la regeneración del sistema y de los métodos democráticos. Y es que, dejando ahora de lado las corruptelas de los mismos, es manifiesto que la democracia realmente existente, esto es, el modelo liberal representativo indirecto, resulta simplemente anacrónica. Fue el producto de una época concreta: la post-revolucionaria. De hecho, se han presentado varios intentos de ponerla al día (inclusión de partidos políticos, modelo empresarial (Schumpeter), modelo competitivo (Dahl) y neocorporatismo), demasiado unilaterales para lograr su rejuvenecimiento. Más vale intentar una síntesis liberal-republicana adaptada a la sociedad de la comunicación y de la informática (Rubio Carracedo, 2002).

## BIBLIOGRAFÍA

- Budge, I.: *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1996.
- Cronin, T. E.: *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Mass., Harvard U. P., 1989.
- Dahl, R.: *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus, 1999.
- Fishkin J.: *Deliberative Democracy*, Yale U. P., 1992; versión castellana: *Democracia y deliberación. Nuevas perspectivas para la reforma democrática*, Barcelona, Ariel, 1995.
- Held D.: *Models of Democracy*, Cambridge, Polity Press, 2ª ed., 1996.
- López Calera, N. M.<sup>a</sup>: *Yo, el estado*, Madrid, Trotta, 1993.
- Manin, B. : *The Principles of Representative Government*, Cambridge U. P., 1997; versión castellana: *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza, 1998.
- Ovejero, F.: “Dos democracias, distintos valores”, en J. Rubio Carracedo, J. M.<sup>a</sup> Rosales y M. Toscano, eds., 2003, 45-80.
- Przeworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B., eds.: *Democracy, Accountability, and Representation*, Cambridge U.P., 1999.
- Rosales, J. M.<sup>a</sup>: “Republicanism y gobierno representativo”, *Res Publica*, 9-10, 2002, 81-95.
- Rousseau, J. J.: *Oeuvres complètes*, t. 3, *Du contrat social. Ecrits politiques*, París, Gallimard, 1964.
- Rubio Carracedo, J.: *¿Democracia o representación? Poder y legitimidad en Rousseau*, Madrid, C.E.C., 1990.
- Rubio Carracedo, J. y Rosales, J. M.<sup>a</sup>, eds.: *La democracia de los ciudadanos*, Suplemento 1 de *Contrastes*, Málaga, 1996.
- Rubio Carracedo, J.: *Educación moral, postmodernidad y democracia*, Madrid, Trotta, 1996; 2ª, 2000.
- Rubio Carracedo, J., Rosales, J. M.<sup>a</sup> y Toscano, M.: *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*, Madrid, Trotta, 2000.
- Rubio Carracedo, J.: “¿Cansancio de la democracia o acomodo de los políticos?”, *Claves de Razón Práctica*, 105, 2000, 76-82.
- Rubio Carracedo, J.: “Por un modelo democrático liberal-republicano” en J. Rubio Carracedo, J. M.<sup>a</sup> Rosales y M. Toscano, eds., *Retos pendientes en ética y política*, Madrid, Trotta, 2002.
- Rubio Carracedo, J., Rosales, J. M.<sup>a</sup> y Toscano, M., eds.: *Educar para la ciudadanía. Perspectivas ético-políticas*, Suplemento 8 de *Contrastes*, Málaga, 2003.
- Sánchez Cuenca, I.: “El control de los partidos”, *El País*, 8.1.2000.

- Schumpeter, J. A.: *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Aguilar, 1971.
- Smith G. y Wales C.: "Citizens' Juries and Deliberative Democracy", *Political Studies*, 48, 2000, 51-65.
- Torres del Moral, A.: "Democracia y representación en los orígenes del estado constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, 203, 1975, 145-208.
- Toscano, M.: "El liberalismo político y la educación de los ciudadanos", *Contrastes*, 3, 1998, 232-256.
- Vargas Machuca, R.: "Inspiración republicana, orden político y democracia", en J. Rubio Carracedo, J. M.<sup>a</sup> Rosales y M. Toscano, eds., 2003, 107-143.